

LE PERMIS D'EXPLOITATION DE MINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Lundi 1^{er} Février 1932, à 14 heures.

PAR

Marcel ONDEDIEU

Licencié ès-Sciences

Avocat à la Cour

Président : M. NÉZARD, Doyen de la Faculté de Caen

Suffragants { MM. LAMPUÉ
LEMONNIER } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**LE PERMIS D'EXPLOITATION
DE MINES**

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE SCOLAIRE 1931-1932

Doyen

M. Henry NÉZARD (*, I. ☉)

Doyen honoraire

M. Eustache PILON (*, I. ☉)

Assesseur du Doyen

M. GOMBEAUX (I. ☉)

Professeurs honoraires

MM. CABOUAT (O. *, I. ☉)

DEGOIS (I. ☉)

Professeurs

MM. NÉZARD (*, I. ☉), professeur de Droit administratif, chargé d'un cours de Législation minière.

GOMBEAUX (I. ☉), professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit international privé.

BRIDREY (I. ☉), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public.

LEPARGNEUR (A. ☉), professeur de Droit commercial, chargé d'un cours de Droit Maritime et du cours de Notariat et Enregistrement.

NOYELLE (A. ☉), professeur d'Economie politique.

LEMONNIER (A. ☉), professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation industrielle.

PERREAU, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil approfondi et comparé.

LAMPUÉ, professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel et chargé d'un cours de Droit administratif.

YVER, professeur d'Histoire du Droit français et du cours d'Histoire de la Coutume de Normandie.

LEDUC, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation financière.

BESNIER, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

Secrétaire

M. ADDE (I. ☉), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE PERMIS D'EXPLOITATION DE MINES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le Lundi 1^{er} Février 1932, à 14 heures*

PAR

Marcel ONDEDIEU

Licencié ès-Sciences
Avocat à la Cour

Président : M. NÉZARD, Doyen de la Faculté de Caen

Suffragants { MM. LAMPUÉ
LEMONNIER } *Professeurs*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1932



INTRODUCTION

La loi du 28 juin 1927 a créé, comme son intitulé l'indique, un mode nouveau d'exploitation des mines.

Bien que quelques expressions extraites des Travaux Préparatoires semblent laisser croire le contraire, on peut affirmer a priori que l'institution créée ne peut pas être considérée comme absolument nouvelle, comme n'ayant aucun rapport avec le reste de la législation et comme devant s'appliquer en dehors de celle-ci.

Aussi avant d'aborder l'étude directe du permis d'exploitation, il nous a paru indispensable, pour saisir l'œuvre du législateur de 1927 et pour situer cette institution autant dans le droit minier français que dans le droit minier en général, d'analyser sommairement les données du droit naturel, les différentes législations étrangères en indiquant surtout les tendances qu'elles accusent actuellement et enfin l'ensemble de notre législation en nous attachant particulièrement à ce qui peut toucher, soit du point de vue historique, soit du point de vue pratique, l'institution qui nous occupe.

CHAPITRE I

LA LEGISLATION MINIERE ET LE DROIT NATUREL

Le problème de la législation minière ayant soulevé tant de polémiques, ayant été l'objet de tant de critiques contradictoires, il paraît naturel de commencer par examiner s'il n'existe pas des principes généraux, indépendants de ceux que les hommes peuvent prescrire, et qui par cela même doivent s'imposer à tout législateur ; le dégagement de tels principes pourra être des plus fructueux, nous verrons en effet qu'ils éclairent singulièrement la question et qu'ils en facilitent la résolution.

§ I

Comment le problème a jusqu'ici été posé.

Nous distinguerons d'abord les deux façons suivant lesquelles on envisage habituellement le problème.

A. — *Système de l'Assemblée Constituante.*

La première date des débuts de notre législation minière ; nous en placerons l'origine en 1791, car il est indiscutable que les quelques réglementations qui existaient auparavant tant en France qu'à l'étranger, ne constituaient pas de véritables législations. La question aurait évidemment perdu tout intérêt si elle avait été abandonnée, mais elle a été fréquemment reprise ; la grande majorité des

auteurs qui ont écrit sur ce sujet jusqu'à ces derniers temps, ont cru devoir en adopter les principes. La Commission spécialement instituée par l'Assemblée Constituante pour préparer les matériaux en vue d'une législation minière avait classé les différents régimes miniers possibles suivant les réponses données aux trois questions ci-après : La mine appartient-elle au propriétaire du sol ? Appartient-elle à l'inventeur ? Appartient-elle à l'Etat ? On sait ce qui en est résulté : discussion, adoption d'un projet, réforme au bout de deux ans, deux autres réformes capitales en moins de vingt ans. Depuis la situation est restée inchangée parce que les données ont été mal établies.

Le droit naturel seul ne peut pas dire : la mine doit appartenir à telle sorte d'individus, cela dépend d'éléments psychologiques et sociologiques trop difficiles à analyser et d'ailleurs essentiellement variables. En équité, il semble aussi normal qu'anormal d'incliner dans un sens ou dans l'autre ; pourquoi la situation du propriétaire superficielle serait-elle, de prime abord, plus intéressante que celle de l'inventeur ou de l'Etat, ou inversement ? On a vu, on voit encore des Etats (Maroc) protester contre l'exploitation des mines ; si le droit naturel leur en attribuait la propriété, ces mines ne seraient jamais utilisées. Il est superflu de vouloir démontrer logiquement l'impossibilité d'une telle solution ; depuis plus d'un siècle que ces questions ont été étudiées, elles ont fait l'objet de nombreux commentaires et de solutions très divergentes. Sous cette forme, le problème apparaît donc comme ayant été mal posé.

B. — *Système doctrinal.*

Un certain nombre d'auteurs s'étant aperçu des résultats négatifs auxquels aboutissait la méthode ci-dessus, ont envisagé différemment le problème. Nous citerons l'un d'eux dont l'autorité est universellement reconnue, M. Berthélemy¹.

1. *Traité élém. de D. Adm.* 11^e éd. p. 815 et s.

Pour lui un triple objet doit être mis en lumière : la détermination du régime légal de la propriété des mines, la règle des rapports de l'exploitant avec les propriétaires de la surface et enfin la fixation des mesures de police exigées pour l'exploitation des gisements miniers. Le développement de chacun de ces points oblige ceux qui adoptent cette conception, à étendre considérablement le sujet hors de ses limites.

En effet, sur le premier point, ils n'envisagent pas seulement le régime légal de la propriété des mines, mais sont amenés à se demander si, parmi les droits qui peuvent s'exercer sur une mine, celui de propriété est possible et pourquoi ? C'est donc de la nature juridique des mines dont il faut parler et non du régime de la propriété, car c'est résoudre le problème avant de le poser.

De même, pour le second point, il est insuffisant de parler du rapport de l'exploitant avec les propriétaires de la surface, c'est trop large et trop étroit. D'une part, trop large, car il est possible et il arrive souvent surtout dans de petites exploitations, que l'exploitant soit en même temps propriétaire superficière ; alors la question ne se pose pas. D'autre part trop étroite, parce qu'il est insuffisant d'envisager seulement les rapports entre l'exploitant et les propriétaires de la surface sous laquelle s'effectuent les travaux ; ces derniers peuvent avoir les répercussions les plus lointaines et nombre de personnes peuvent se trouver atteintes dans leurs droits : les propriétaires de la surface environnante, à cause de glissements obliques de terrains ou de modifications du régime des eaux ; les autres exploitants, relativement au droit sur le minerai et aux modifications des conditions d'exploitation de l'un, par certains travaux de l'autre ; nombre de titulaires de droits très variés, si on envisage les perturbations provoquées par la création de modes de transports nouveaux (chemins de fer, ports, pipe-lines, etc...) Il faut donc envisager toutes les personnes pouvant se trouver en rapport de droit avec l'exploitant, en un mot, il s'agit de la détermination des droits et obligations de de l'exploitant.

Enfin, le troisième point est également moins limité qu'il n'a été prévu et s'étend à l'immixtion des services de l'Etat dans l'exploitation. Si cette ingérence est légère, elle ne constitue qu'une simple mesure de police ; au contraire, si elle est rigoureuse, elle peut éliminer totalement les exploitants particuliers et se substituer en fait à eux ; ce sera alors le problème de la nationalisation qui se présentera.

Nous voyons que ces trois points ne situent pas exactement le sujet, celui-ci ne peut donc être résolu par ce moyen.

§ II

Comment nous envisagerons la question.

Par ce qui précède, nous apercevons les difficultés qui se présentent dans l'étude du droit minier naturel. Au lieu d'essayer de les résoudre directement en une seule fois fractionnons le problème en une série de questions particulières. L'ensemble des réponses ne permettra peut-être pas de déduire la solution générale qui, nous le verrons, est impossible à donner dans les hypothèses, les plus larges qu'on puisse se fixer, mais servira néanmoins de bases certaines à la législation positive.

En dehors de toute application possible, de toute législation quelconque, de toute idée préconçue par sa simplicité même, nous allons donc poser la série de questions suivantes : les mines sont-elles des biens ? ces biens sont-ils immobiliers, consommables ? ces biens sont-ils appropriables ? les mines sont-elles, en elles-mêmes, indépendantes de la surface ?.

A. — *Les mines sont-elles des biens ?*

Avant d'aborder ce point, il importe de bien préciser ce que nous entendons par là. Nous prenons la notion de biens dans un sens économique, c'est-à-dire de choses ayant de la valeur et non pas dans celui qu'on lui donne

en droit civil, choses rentrant dans le patrimoine, c'est-à-dire choses pouvant être appropriées.

Il est évident, dans ce cas, que les mines constituent des biens.

On ne peut nier que le minéral, même inexploité, constitue une valeur qui peut être considérable et qui dépend d'ailleurs, de la nature des corps qu'il renferme. Cette valeur, d'après les théories modernes sur la constitution de la matière, se trouve justement avoir pour base l'énergie interne contenue dans les corps constituants. Même en admettant qu'on puisse produire artificiellement, les corps qu'on trouve dans les gisements miniers, — en général les métaux —, il faudra, pour les produire, pour les synthétiser à partir de l'élément unique composant, l'emmagasinement d'un certain nombre de quanta d'énergie, variable suivant le corps à créer, qui sera d'autant plus grand que ce corps sera plus stable, c'est-à-dire qu'il aura intrinsèquement plus de valeur. Pour les corps autres que les métaux, la question est encore plus simple, ils représentent, en eux-mêmes, la valeur de l'énergie qu'ils sont capables de produire, sous déduction bien entendu des frais d'extraction, de transport et le cas échéant de transformation.

On voit donc par là que l'idée émise par certains collectivistes, pour lesquels le prix du minerai devrait égaler seulement celui du prix d'extraction, est complètement fausse ; ce serait là nier l'évidence même, nier quelque chose qui, dans ce dernier siècle, a pris une importance économique considérable. Les choses en elles-mêmes n'ont qu'une valeur insignifiante si elles sont inutilisables ; pour pouvoir les utiliser, il est toujours nécessaire de les transformer et, toute transformation exigeant la perte ou au moins la dégradation de l'énergie, c'est celle-ci qui apparaît comme la cause déterminante de la valeur.

Or les mines constituent, ainsi que nous venons de le voir, des réserves d'énergie ; voici donc notre première question résolue d'une façon incontestable : les mines constituent des biens.

B. — *Ces biens sont-ils immobiliers, consommables ?*

Voyons maintenant quelle est la nature de ces biens. Le droit naturel peut-il nous indiquer si toute règle de droit peut être édictée, en toute liberté, relativement à ces biens ou si, au contraire, certains éléments ne sont pas déterminés par la nature des choses ? Nous n'entendons pas, bien entendu, examiner tous les éléments ; pour le moment, nous n'en retiendrons que deux importants : la nature immobilière de ces biens et leur consommabilité.

D'abord, on ne saurait soutenir le caractère mobilier des mines : il faut en effet bien distinguer la mine, du minerai extrait. Lorsque le minerai même brut, est sorti de la mine, il ne constitue qu'un « matériau » comme un autre ; il peut facilement être transporté et l'est fréquemment très loin, soit sous sa forme première, soit sous une forme légèrement transformée ; le minerai est donc essentiellement meuble. Mais il en est différemment tant qu'il est incorporé à la masse terrestre ; il est alors allié à d'autres substances d'une façon indéfinie et son extraction nécessite une mise en oeuvre considérable.

L'analogie est très grande avec un édifice : celui-ci est naturellement immeuble tant qu'il existe, mais sa démolition amène l'ameublement des matériaux qui le constituaient.

Cela ne peut soulever de difficultés, aussi nous ne pensons pas devoir nous attarder longtemps sur cette question, non plus que sur la suivante qui cependant est plus délicate, à savoir la nature consommable des mines.

L'idée que les antiques se faisaient des mines a disparu depuis longtemps. Ceux-ci pensaient que tandis qu'ils les exploitaient, quelque dieu tout puissant les reconstituait aussitôt. Actuellement on reconnaît que la quantité de minerai est limitée dans une mine donnée ; au fur et à mesure que l'exploitation se poursuit, la mine s'épuise, jusqu'au moment où elle disparaît ; lorsque tout le minerai a été extrait, on ne peut plus parler de mine, il n'existe plus qu'un espace vide.

Toutefois on pourrait objecter que, si la durée est

toujours limitée, il arrive fréquemment que la période d'exploitation soit fort longue; on citera, par exemple, des mines dont l'extraction, commencée au moyen-âge, est toujours en cours et dont l'existence sera encore très longue (quelque cent ans d'après les techniciens) malgré l'intensification actuelle de la production. Il est facile de répondre; d'une part, la durée d'un siècle n'est pas tellement longue, surtout lorsqu'il s'agit de législation; d'autre part, la demande de minerai par les industries manufacturières s'accroissant de plus en plus, il faudra exploiter plus rapidement et atteindre ainsi plus vite l'épuisement. Au surplus, les gisements ne sont pas tous aussi abondants; au contraire, les plus nombreux sont justement les mines lenticulaires dont la durée d'exploitation est assez faible.

Ainsi donc l'épuisement s'effectuera plus ou moins rapidement, mais inévitablement il se produira.

De cela il est facile de tirer deux conséquences. Il est impossible de parler de propriété, indéfinie dans le temps, d'une mine et tout législateur devra tenir compte du temps comme d'une donnée fondamentale. D'autre part, la valeur de la mine diminuant de jour en jour, il faudra en faire état dans l'établissement et la conservation des droits sur la mine.

C. — *Les mines constituent-elles des biens appropriables ?*

Nous allons examiner maintenant une autre question relative à la nature de la mine, à savoir si ces biens sont appropriables. Comme précédemment, nous nous poserons cette question intrinsèquement, c'est-à-dire sans préjuger de la personne du bénéficiaire du droit, si celui-ci doit être reconnu.

C'est là un point qui paraît simpliste à première vue. Il semble évident que puisqu'il existe certains biens, à certains endroits dans le sol, il soit possible de se les approprier. Sur quoi cependant faire reposer l'idée de propriété ? Sur la possession et la possession elle-même suppose l'occupation.

Peut-on donc réellement occuper une mine ?

On comprend très bien qu'on soit possesseur d'un chaudeau, d'un pardessus, mais d'une mine qu'on ne voit pas, dont les bornes sont imprécises et semblent illimitables ? On a voulu faire ici une distinction. Le Doyen Hauriou¹ a résolu la question ainsi : « Il faut distinguer soigneusement, a-t-il dit, la mine du gisement minier. Le gisement minier serait simplement tout volume de la terre contenant des minerais susceptibles d'être utiles pour l'industrie des hommes. La mine est une expression juridique qui indique que totalité ou partie du gisement minier est considéré comme un objet de propriété et forme un domaine nouveau. En effet, une mine est un domaine créé dans un gisement minier, par un acte de la puissance publique... ». C'est là nier l'existence même d'un droit naturel imposant l'appropriation des mines ; en effet, si l'Etat, puissance publique, c'est-à-dire le législateur, est obligé de procéder à l'attribution de la propriété d'un domaine qu'il a été dans l'obligation de créer, c'est que l'étendue de ce domaine ne peut pas faire l'objet, par lui-même, d'un droit de propriété. La thèse d'Hauriou a été reprise plus fortement par un autre savant, Romieu, qui dans son cours professé il y a quelques années à l'école des sciences politiques disait : « La législation minière est une législation attributive et non reconnitive de droits. » Cependant nous avons vu que trois principes au moins se dégagèrent du droit naturel et cela suffit pour réfuter cette manière de voir ; aussi, sans nous attarder à cette discussion, allons nous essayer de résoudre la question qui reste entière ; l'occupation d'une mine est-elle possible ?

Il faut remarquer d'abord que, depuis quelque temps, les notions d'occupation et de possession ont varié. On ne concevait au début que l'occupation matérielle, la prise de possession, mais on s'est aperçu assez vite que cette notion était insuffisante. Ce fut à l'occasion des biens incorporels ; il fallait pour eux, ou bien admettre la possession d'une chose représentant légalement le bien, ou, ce

1. *Précis de Droit Administratif*, 9^e éd. p. 896.

qui est beaucoup plus simple, admettre la possibilité d'une simple possession morale. Il est possible d'étendre davantage cette notion de possession, car elle s'applique à des biens corporels qui, jusqu'alors, avaient été considérés comme susceptibles de possession matérielle ; lorsqu'un immeuble a une certaine importance, il ne peut matériellement être possédé par un individu, celui-ci à alors recours à un titre qui constitue une garantie de sa possession, par l'Etat. Le problème est exactement le même pour les mines, il est très facile de concevoir par l'imagination des galeries faisant le tour de la mine et la délimitant. On peut remarquer que de même qu'il n'est pas nécessaire d'un mur pour clôturer un héritage, il n'est pas nécessaire de découper dans l'intérieur de la terre, le volume comprenant la mine, si une réglementation peut préciser facilement sa détermination dans les trois dimensions. Les modes de repérage varieront peut-être, mais peu importe, pourvu qu'il soit facile de dire que tel volume de terre est en dehors ou en dedans de la mine. Celle-ci pourra comprendre alors, pour plus de facilité, non seulement les portions terrestres contenant le minerai, mais d'autres parties constituant un tout que limitera une forme géométrique simple. Cette possibilité jointe à la possession morale, c'est-à-dire à la volonté de posséder cette mine, ce que les latins appelaient l'*animus domini*, est, selon nous, la meilleure raison pour déclarer que les mines sont susceptibles d'appropriation en droit naturel.

D. — *Les mines sont elles en elles-mêmes indépendantes de la surface ?*

Nous allons, pour terminer cette étude rapide de droit naturel, montrer que ces biens nouveaux sont, en eux-mêmes, indépendants de la surface. Nous excluons naturellement le cas où les minerais se trouveraient à la surface du sol ; il est évident, dans ce cas, qu'ils ne peuvent être séparés de cette surface puisqu'ils la constituent ; nous poserons donc uniquement le problème en ce qui

concerne les mines proprement dites, c'est-à-dire les gisements se trouvant à l'intérieur de la terre¹.

On a longtemps considéré que les droits sur le sol n'étaient pas les seuls que le titulaire pouvait invoquer et que la propriété de cette surface comprenait celle du cône dont la directrice sphérique concordait avec le périmètre du terrain. Cela n'avait aucune importance jusqu'à ces derniers temps et la propriété « a centro usque ad coelum » n'offrait guère d'intérêt pour le propriétaire, celui-ci n'en bénéficiait d'une part, que pour élever des immeubles ou y faire croître des végétaux, d'autre part, pour creuser et établir des fondations pour ces constructions. Ce qui avait alors seul de la valeur, c'était la surface et cette conception subsiste encore dans certaines régions.

Mais, dès que la circulation aérienne apparut comme une possibilité et même comme une nécessité, il a fallu restreindre ces principes. Comment le propriétaire du sol empêcherait-il indéfiniment la circulation au dessus de son terrain ? On a admis, sous quelques réserves, que l'atmosphère faisait partie du domaine public de l'Etat et que tous en principe pouvaient y circuler. En droit international, plusieurs pays ont même soutenu que de même que la haute-mer n'avait pas de nationalité, la haute-atmosphère devait être internationalisée et que toute circulation devait y être permise. La question des radiocommunications a nécessité la même réponse. Le propriétaire du sol voyait donc son droit se restreindre « du ciel » à quelques dizaines de mètres de hauteur.

La même limitation aurait du antérieurement se concevoir pour le sous-sol ; en effet deux sortes de biens différents se superposent : la superficie d'une part ; le sous-sol minéral d'autre part. L'un doit-il avoir la suprématie sur l'autre ? Pendant longtemps, ignorant la valeur de ce sous-sol, on a dit « accessoire de la surface » ; mais, à l'heure actuelle, il arrive que cette valeur soit de beaucoup supérieure à la première ; si on applique la règle

1. Notre législation positive n'admettant pas qu'il y ait mine, lorsque certains minerais - charbons, fer, alluminium, existent en surface, nous n'insistons pas sur les difficultés qui peuvent se révéler.

« *accessorium sequitur principale* », ce serait la surface qui devrait suivre le sort de la mine. Mais à son tour la surface prendra par la suite une valeur beaucoup plus grande, si par exemple, une ville vient à s'y développer (nous en avons un exemple en ce moment par les mines de Villeboeuf et la ville de Saint-Etienne); dans tous les cas, il arrivera inévitablement un moment où la surface reprendra la supériorité, ce sera quand la mine arrivera à épuisement. Si on admet l'existence d'un lien entre ces deux biens, il faut envisager la nécessité de changements juridiques fréquents, ce qui semble quelque chose d'impossible en droit; par conséquent, puisque les éléments entre le sous-sol et la surface sont différents et même, en quelque sorte, opposés, nous devons reconnaître qu'il est impossible de vouloir faire dépendre le premier de la seconde.

Pendant longtemps le point de vue contraire, s'appuyant surtout sur l'histoire, a été soutenu. Pour pénétrer, a-t-on dit, jusqu'à la mine, il est nécessaire de passer par la surface; la surface est donc le principal, puisque sans elle on ne peut exploiter. Ce raisonnement est insuffisant, la question se pose en effet de même relativement à la surface. Pour aller d'un point à un autre, il faut passer en général par un grand nombre de parcelles appartenant à différents propriétaires; pour y obvier, on a tracé des voies constituant le domaine public, sur lequel tous ont libre accès et libre cours. Rien ne s'oppose donc à ce que les mines soient desservies par une surface faisant partie du domaine public. A l'objection que cela n'est guère praticable, nous répondrions que nous ne voyons pas en quoi, et qu'au surplus, l'admettant, il serait facile d'envisager une autre solution. Si un champ se trouve enclavé par un ou plusieurs héritages, dira-t-on qu'il doit nécessairement faire partie de ceux-ci et dénierait-on à un tiers la possibilité d'en devenir propriétaire? Non, on établira une servitude à la charge des fonds environnants. Pour la mine, on fera de même, on créera une servitude à la charge du propriétaire superficiaire pour permettre l'accès à la mine, ce qui n'empêchera pas les deux propriétés d'être toujours distinctes.

E. — *Les limites des données du droit naturel.*

Nous avons établi dans ce qui précède, que les mines sont des biens immobiliers, consommables et indépendants de la surface, mais nous nous sommes bien gardé d'émettre une opinion sur la personne qui sera, ou pourra être titulaire du droit. Nous avons dit notamment que le droit naturel posait l'indépendance de la mine et de la surface, mais cela ne signifie pas que ces biens ne pourront pas avoir le même propriétaire ; nous avons simplement énoncé qu'il n'était pas anormal que ces biens appartenissent à deux propriétaires différents, mais ils pourraient très bien être entre les mains d'une seule personne, sans que ce principe soit violé, la démonstration d'une proposition n'entraînant pas celle de la réciproque.

Nous allons voir maintenant que là s'arrêtent les données du droit naturel. L'étude de la situation juridique du volume intérieur de la terre, avant toute recherche géologique, puis après connaissance de l'existence d'une mine, va nous en fournir le moyen.

Tant que demeurent inconnus l'état et la nature du sous-sol, on ne peut dire que ce dernier renferme des biens. Si on ignore la présence d'une chose, celle-ci ne peut avoir de valeur ; elle n'en acquiert que du jour où on peut se la procurer. Les mines ne peuvent alors être considérées, et cela nous est donné par le droit naturel en dehors de toute législation, que comme des « *res nullius* » ; par conséquent aucune législation positive ne peut en tenir compte.

Lorsque l'existence d'une mine est connue, quelle est en droit naturel sa situation ? Nous avons vu qu'il s'agissait d'une chose appropriable et que le propriétaire du sol, en cette qualité, lui était absolument étranger ; elle ne peut être encore à ce moment qu'une chose sans maître une *res nullius*. Mais peut-on aller plus loin, et peut-on, en dehors de toute législation positive, dire qui deviendra propriétaire de la mine, puis quel devra en être l'exploitant ? Les deux choses sont en effet absolument distinctes.

Résoudre la question de propriété, c'est dire qui sera

titulaire du droit pouvant exister sur la mine, cela ne présume en rien du mode d'exploitation, ni de la personnalité de l'exploitant, il se peut fort bien qu'une personne soit titulaire d'un droit et qu'elle en confère l'exercice à d'autres. Prenons un exemple : le droit de prévoir la guerre et de parer à toute éventualité appartient indéniablement à l'Etat, mais cela ne comporte pas pour lui la nécessité d'exécuter et de confectionner par lui-même tout le matériel qui lui sera utile si un tel événement vient à se réaliser ; il pourra fort bien, et en général il en sera ainsi, confier aux industries privées le soin de la fabrication du matériel nécessaire. Cette distinction nous permet de suite de voir que le droit naturel ne peut nous être d'aucun secours pour régler le second point ; on ne peut dire à priori quel sera l'exploitant. C'est une question qui dépend de trop d'éléments sociologiques, qui devra être résolue en conséquence par la législation de chaque pays et qui déborde largement du domaine du droit minier.

Du moins le droit naturel nous donnera-t-il le moyen d'attribuer la propriété de la mine ? Celle-ci, étant connue, ne peut demeurer une *res nullius* et deux personnes pourront prétendre en acquérir la propriété : l'occupant, c'est-à-dire l'inventeur, d'une part, l'Etat, d'autre part. Il est également impossible de résoudre cette question en général, car encore ici, des éléments économiques interviennent. Dans un Etat où le degré de civilisation n'est pas très avancé, où l'industrie et la vie économique sont nulles — actuellement, par exemple, certaines colonies — on pourra fort bien admettre que l'inventeur acquerra la propriété par occupation ; au contraire, dans un état — tel que le nôtre — où des recherches géologiques ont été faites sur tous les points du territoire, souvent par l'Etat lui-même, où l'existence de tout minéral est connue depuis longtemps et où l'inventeur d'une mine n'a fait que découvrir, non pas la présence d'un minerai, mais la possibilité de son exploitation, on pourra affirmer qu'il n'y a plus de biens sans maître et que ceux paraissant n'en point avoir, appartiennent à l'Etat.

F. — *La quadridimensionnalité de l'exploitation des mines.*

Avant de dégager une conclusion de notre exposé des caractères des mines, il nous paraît intéressant de mettre au point une question de toute première importance, relative à l'exploitation de la mine. Il ressort des indications précédentes que le premier soin de la législation positive devra être de délimiter soigneusement les mines. Avant même d'en entreprendre l'exploitation, avant de procéder à des travaux toujours très coûteux, il faut évidemment connaître les ressources du gisement et pour cela en déterminer les bornes. Pendant longtemps on n'eut d'autre conception de délimitation que celle qui tombait sous les yeux, on fixait les abornements d'une mine d'après la surface sous laquelle elle se trouvait, ce qui était d'autant plus naturel que les deux biens étaient légalement confondus. Des inconvénients devaient surgir en grand nombre, dès que la superposition de mines fut juridiquement possible. Néanmoins la même délimitation subsista sans que personne ne songeât à un moment quelconque à en demander la réforme.

Le droit naturel nous permet cependant d'établir une base plus adéquate. Le gîte minier se présente sous l'aspect d'un volume, donc ses limites doivent être établies dans trois dimensions ; il est très possible de prendre pour deux d'entre elles une indicatrice sur la surface terrestre, mais il faut de plus fixer la troisième, dans ce cas la profondeur.

L'exploitation de la mine ne se présente pas dans les mêmes conditions, on doit extraire tout le minerai contenu dans cette mine, mais de plus la notion de temps intervient, or la mesure habituellement envisagée — par rapport au soleil — est toute relative, l'appliquer notamment en matière minière est purement arbitraire. Dire que le droit de l'exploitant sera perpétuel — propriété — ne résout nullement la question puisqu'en pratique l'exploitation ne pourra l'être ; la mine épuisée, il ne saurait s'agir de propriété sur l'espace vide ou remblayé, antérieurement exploité. De plus pour des causes purement techni-

ques, deux mines de même substance et de même grandeur ne seront pas épuisées dans la même période si les conditions d'exploitation sont différentes. Le temps — mesuré au soleil — même si sa limite est reculée à l'infini, est donc insuffisant, en droit naturel, pour servir de mesure à l'exploitation. Au contraire, si on envisage le temps par rapport à l'exploitabilité de la mine, celui-ci sera le même pour toutes les mines et pourra servir de base certaine en législation. Mais ceci nous amène à généraliser et à admettre pour l'établissement de la durée d'exploitation l'application du temps absolu ; celui-ci se présentera alors comme une quatrième dimension à envisager. Nous arrivons donc à cette idée — qui à notre connaissance n'a pas encore été émise — que si le gisement minier constitue un espace à trois dimensions, dès qu'on envisage l'exploitation de la mine, on pose un problème à quatre dimensions. C'est admettre pour l'exploitation des mines, ce que les savants contemporains, notamment Einstein, ont établi pour les théories physiques récentes. Une théorie analogue permet de s'affranchir du facteur temps dans les exploitations minières : il suffit d'admettre la quadridimensionnalité de celles-ci.

* * *

Voici terminée notre étude de droit naturel. Ce dernier nous a fourni certaines données qui, certes, pourront être violées par la loi positive, mais qui finiront toujours par s'imposer. Les résultats sont encore insuffisants pour résoudre complètement la question en législation, cependant ceux acquis sont d'une utilité incontestable. Nous aurons souvent l'occasion de nous y référer par la suite.

CHAPITRE II

LES LEGISLATIONS MINIERES ETRANGERES TYPES ET LEURS TENDANCES

§ I

Les difficultés rencontrées en législation.

En droit naturel où nous n'étions assujetti qu'à notre raisonnement, les questions pouvaient paraître relativement simples : il s'agissait d'établir un sorite, une proposition entraînant l'autre, et la suite ne s'arrêtant que lorsque la logique faisait défaut ou se montrait impuissante devant l'impossibilité de formuler les hypothèses suffisantes.

En droit positif, des complications surgissent pour arriver à cette double solution d'indiquer et le propriétaire et l'exploitant d'une mine. On se voit assiégé par une multitude de personnes faisant valoir les arguments les plus divers dont ils font état comme de droits, mêlant d'une façon inextricable des raisons politiques, économiques, financières, ethniques, sociales et autres... C'est ainsi qu'on voit pour le moins revendiquer les fruits de la mine par le propriétaire de la surface, par le prospecteur, par l'inventeur, par l'Etat en tant que personne publique, par le monarque, par l'Etat personne morale, par les ouvriers de la mine, par l'ensemble des ouvriers du pays, par l'ensemble des ouvriers du monde, à moins que ce ne soit plus particulièrement par un syndicat, soit ouvrier, soit patronal. Examiner en détail le droit auquel chacun prétend serait fastidieux et, au surplus, condui-

rait à passer en revue toutes les sciences juridiques et économiques, car beaucoup de ces prétentions ne sont pas spéciales à notre sujet. Nous remarquerons seulement que la plupart des revendicateurs n'ont qu'une unique préoccupation : il ne s'agit pas pour eux de faire reconnaître la véracité, ni le bien fondé, d'un droit, mais simplement de profiter des bénéfices intéressants procurés par l'exploitation lorsque celle-ci est en plein rapport. Ce n'est pas, en effet, au début que ces personnes réclament en général la mine, mais lorsque tous les travaux d'aménagement ont été exécutés, lorsque tous les débouchés sont trouvés ; alors l'affaire apparaît pour eux comme une « mine », procurant d'énormes bénéfices dont chacun cherche à se faire attribuer la plus large part.

§ II

Les principales législations minières étrangères

Quoiqu'il en soit, éloignons-nous de ces spéculations étrangères à notre sujet et procédons à l'analyse des droits de propriété et d'exploitation de mines en législation comparée.

A cet effet, nous avons groupé les législations autour de certaines d'entre elles qui sont particulièrement caractéristiques et que nous envisagerons dans leurs principes essentiels. Si nous ne procédions pas ainsi, nous serions obligé de faire une énumération indéfinie, car il n'est peut-être pas une autre branche du droit où les variétés de législation sont en si grand nombre. Toutefois notre division assez restreinte, ne constituera qu'un moyen pratique pour rassembler plus commodément, les questions qui nous intéressent. Nous étudierons donc, en premier lieu, une classe de législation qui paraît à première vue un défi aux principes de droit naturel, qui ne s'explique que par une survivance d'idées anciennes dans une nation où l'esprit conservateur a peut-être atteint le plus haut point, mais qui semble aussi être arrivé à son déclin. Nous passerons ensuite à deux autres classes de législation qui reconnaissent la propriété de la mine à l'inven-

teur comme un principe ou, au contraire, qui attribuent cette propriété à l'Etat. Dans tous les cas, nous verrons comment on entend l'exploitation et nous nous demanderons si, en pratique, la différence est aussi marquée.

A. — *La législation du type anglais.*

La législation minière anglaise est, d'après certains auteurs, le type de celles méconnaissant le principe que nous avons dégagé du droit naturel : l'inexistence de liens entre la surface et le sous-sol. Cette opinion est, selon nous, quelque peu erronée. S'il semble, de prime abord, que le droit minier anglais admette, comme principe, l'application « du droit d'accession dans sa plénitude », l'étude plus approfondie de la question qui se présente uniquement sous un point de vue historique, conduit à un changement d'opinion. Cela tient à ce que le régime minier est presque uniquement l'oeuvre de la coutume et de la jurisprudence, les lois positives n'édicant que des prescriptions relatives à la police, à l'organisation de l'exploitation ou à la législation du travail.

En général ce sera la coutume, la « common law » qui s'appliquera.

Or qu'est-ce que cette common law ? C'est le résultat de vieilles coutumes à peine modifiées, dont l'origine ne remonte pas moins qu'au moyen-âge, aussi ne faut-il pas s'étonner de leur archaïsme. D'abord un principe général distingue les mines d'or et d'argent des mines des autres substances, les « bas minerais » ; les premières appartiennent toujours, en quelque lieu qu'elles se trouvent, à la Couronne qui peut les exploiter directement ou les faire exploiter, pour les secondes, il faut tenir compte des conditions de la surface.

Celle-ci se divise toujours, comme au moyen-âge, en deux classes. Alors le seigneur fiefieux concédait sa terre de deux façons. Aux hommes libres il accordait un « free hold » ou « tenure libre » par lequel il leur abandonnait la propriété la plus étendue du sol, entraînant celle du sous-sol ; le bénéficiaire, en revanche, le reconnaissait comme seigneur et s'engageait notamment à le défendre par les

armes. Lorsque le seigneur ne voulait pas se dépouiller totalement, ou lorsqu'il avait à faire à des « vilains », il ne concédait qu'un « copy hold » ou « tenure de vilainage ». Au début simple droit de détention, sous condition de redevances, la coutume ne tarda pas à en faire un droit de propriété, mais beaucoup moins complet que celui résultant du free hold, variable d'ailleurs suivant les pays, mais d'une façon générale excluant le droit à la propriété du sous-sol et des gisements miniers qui restaient entre les mains du lord. Au milieu du XIX^e siècle, plusieurs lois furent votées pour permettre l'affranchissement des « copyhold ». Mais, d'une part, ces lois n'instituèrent qu'une possibilité et non une obligation de rachat et, d'autre part, à moins d'une clause expresse, entraînant un supplément de prix, l'affranchissement ne comprenait pas celui des droits miniers qui restaient appartenir aux lords. Aussi à l'heure actuelle, une bonne partie du domaine foncier est-il encore soumis à ce régime. Poursuivons notre étude en ce qui concerne les mines situées dans le sous-sol d'un « free-hold ». Le principe est alors que la propriété du dessus entraîne la propriété du dessous ; le droit du propriétaire sur les richesses naturelles qui peuvent se trouver dans son domaine est absolu, « il peut les exploiter, les donner à bail selon tel régime qu'il lui plaira ou les laisser improductives » (Crenon¹).

On conçoit, dans ce cas, que les difficultés de la mise en valeur des mines soient extrêmes. Participant à tous les hasards de la répartition du sol, soumis à la complication du régime foncier, les gisements miniers deviendraient impossibles à exploiter. Deux remèdes sont heureusement possibles. Si l'acte de cession du sol transmet, en général, tous les droits qu'avait le vendeur « free hold » sur la chose et si la propriété du sous-sol passe à l'acquéreur de plein droit, il n'en est ainsi que sous réserve d'une clause contraire possible, les deux propriétés du sol et du sous-sol peuvent être séparées soit par l'acte de vente lui-même, soit par acte du Parlement (lois privées). La mine

1. *Le régime des mines en Angleterre et la question de la nationalisation*. Th. Paris, 1921.

devient alors une propriété complètement distincte de la surface, tous droits sur elle peuvent être concédés (propriété, lease, licence...). D'autre part, si en principe les droits d'exploitation et de recherches ne peuvent être accordés que par le propriétaire, le « mine act de 1923 » permet à l'Etat d'attribuer ces droits, dans l'intérêt général, à une personne possédant déjà, par ailleurs, des droits sur le « filon » à l'encontre du propriétaire de la surface et des sous-sols voisins, mais sous réserve d'une indemnité à leur égard ; c'est donc en fait une sorte d'expropriation d'utilité publique.

Il en résulte qu'il est faux de dire que le Droit anglais annexe le sous-sol à la surface ; il distingue au contraire soigneusement les deux propriétés, mais dans un cas, — il faut l'avouer, très fréquent, — il attribue ces deux propriétés à la même personne. C'est là une pure question de politique sociale, mais non la méconnaissance du principe de droit naturel.

Il faut ajouter au surplus qu'actuellement le droit minier anglais est à la veille — par suite de crises successives de chômage — de subir une très profonde modification ; mais les réformateurs étant beaucoup plus poussés par des raisons politiques — puisqu'ils ne tendent rien moins qu'à demander, suivant le principe socialiste, la nationalisation des mines — que par le désir de mettre leur législation en concordance avec les nécessités modernes du siècle de l'industrie, il est probable qu'un nouveau régime stable ne pourra être mis en application d'ici longtemps.

Avant d'abandonner ce pays, il nous paraît utile de signaler une institution particulière sur laquelle nous reviendrons en étudiant le permis d'exploitation français, non pas tant à cause de la ressemblance que les deux régimes peuvent présenter entr'eux, qu'à raison de la similitude avec le permis tunisien, précurseur du permis d'exploitation français. Nous voulons parler des « Licences ». Ce sont des droits accordés par les propriétaires, permettant d'exécuter certains travaux soit de recherches, « licence sans profit à prendre », soit même d'exploitation,

« licence avec profit à prendre » ; la licence dans ces cas ne conférant aucun droit réel sur la mine, mais seulement des droits mobiliers sur les produits abattus.

Une réglementation minière analogue existe aux Etats-Unis : la common law est applicable sur le domaine des particuliers. Dans le domaine privé des Etats-Unis « public lands », le droit sur les mines appartient encore à celui à qui est affecté le sol, « agricultural land » ; mais il peut être attribué à l'inventeur de la mine, sous réserve de procédure et de justifications, un « minéral land » qui lui donnera la propriété du sous-sol seul.

Les Dominions et les colonies anglaises d'Amérique et d'Australie ont adopté en principe la « common law » de la métropole ; il faut seulement remarquer, pour elles, que la Couronne est propriétaire du sol ou l'a été auparavant et qu'elle s'est réservée les droits sur les mines. Aux Indes, le système est comparable dans l'ensemble. Au contraire, les colonies d'Afrique sont dotées de régimes différents, tantôt semblables à la « common law », tantôt admettant l'occupation libre des mines.

B. — *La législation minière espagnole.*

La législation espagnole constituée à peu près exclusivement par le « décret-bases » de 1868 et le décret du 7 septembre 1929, se conforme remarquablement à nos principes de droit naturel, et cela ne doit pas nous étonner, si on observe sa forme même et son but. Il ne s'agit pas de législation positive proprement dite, mais d'exposé de notions générales devant permettre de déterminer les grandes lignes de la réglementation. Comme son nom l'indique, le décret-bases n'est qu'une déclaration des principes devant servir de « bases » à une loi générale sur les mines ; de même le décret de 1929 n'a eu pour but que d'établir les règles générales d'une nouvelle réglementation, rendue nécessaire par suite de changements économiques. Un « Institut d'organisation minière » fondé en même temps, devait élaborer un plan des réformes législatives. La loi prévue par le décret-bases n'a d'ailleurs

jamais été votée et l'Institut d'organisation minière fut supprimé en 1930, quelque temps après la fin du régime dictatorial du Général Primo de Rivera.

Ces textes fixant uniquement des principes, il n'est donc pas étonnant que ceux-ci soient conformes au droit naturel ; ce qui est plus surprenant, c'est que leur application aboutit à un régime très peu dissemblable de ceux partant de prémisses très différentes, par exemple en France.

Le décret distingue, d'une façon formelle, la surface, du sous-sol. Art. 5 «... on considérera toujours... comme deux parties distinctes : 1^o Le sol, qui comprend la surface proprement dite et, en outre, l'épaisseur susceptible d'être atteinte par le travail du propriétaire, que ce soit pour cultiver ou pour fonder et bâtir ou pour tout objet quelconque autre que l'exploitation des mines. 2^o Le sous-sol, qui s'étend indéfiniment en profondeur, après l'endroit où le sol se termine. »

D'après la législation espagnole, si le sol peut être propriété privée, le sous-sol appartient originairement à l'Etat et celui-ci a la possibilité de (art. 6) : « selon le cas et sans autre règle que la convenance, le mettre à la disposition commune, le céder au propriétaire de la surface, ou l'attribuer moyennant redevance à un tiers ». En fait, c'est cette dernière solution qui a été longtemps seule employée ; le bénéficiaire était l'inventeur, la concession était attribuée à la priorité de la demande et il n'était pas besoin de démontrer l'exploitabilité, ni même l'existence de la mine. Le système général se résume en ceci : reconnaissance de l'indépendance du sous-sol et de la surface, principe de la propriété domaniale, principe de l'exploitation à la priorité de la demande.

En 1918 relativement aux mines de potasse, puis plus récemment, pour toutes les mines, — décret du 7 septembre 1929, — ce régime très libéral fut révisé : l'Etat désormais peut prospecter et se réserver en tant qu'inventeur les terrains non encore concédés. Ensuite, ceux-ci pourront être déclarés à nouveau libres, s'il n'y a pas probabilités d'existence de mines ; ils pourront être déclarés susceptibles de faire l'objet d'une demande de concession, mais celle-ci

ne sera plus gratuite et sera soumise à des charges administratives, si une bonne exploitation privée peut être envisagée ; enfin ils pourront être définitivement exclus du domaine des particuliers, si le gisement est important et susceptible d'une exploitation intensive, nécessaire à l'intérêt général. Sous ce nouveau régime, les deux premiers principes subsistent, mais le troisième est modifié ; la priorité de la demande est remplacée par la plus grande capacité ou la nationalisation.

Les résultats ne peuvent être encore appréciés, mais on peut se demander si ce n'est pas un pas vers la nationalisation totale des mines.

Cette législation ne connaît pas la possibilité de permis d'exploitation ; il nous a paru toutefois intéressant de rappeler très succinctement ses principes parce qu'ils montrent qu'un Etat qui n'était pas poussé par le progrès social a pu cependant facilement les admettre et parce qu'étant très récents, ils définissent l'état d'esprit actuel.

Il importe au surplus de remarquer que la législation espagnole a beaucoup copié en pratique, le régime minier français, l'application du décret-base donnait sensiblement les mêmes résultats pratiques que la loi de 1810 en France et le décret de 1929 a beaucoup d'analogie avec notre législation d'après-guerre.

C. — *La législation allemande*

A vrai dire, il n'y a pas une législation allemande, mais une multitude de législations particulières s'étendant sur des pays de plus ou moins grande étendue et comprenant à peu près la totalité des pays de races germanique et scandinave. Ce n'est donc pas une législation uniforme du « Deutch Reich », mais seulement une législation ayant seulement les mêmes principes, admettant des restrictions plus ou moins étendues sur certains droits ou, au contraire, des extensions parfois importantes, suivant les différents points du territoire, étendant ses branches bien en dehors de l'Allemagne, notamment sur le territoire de l'ancien Empire Autrichien, sur les Pays Scandinaves, sur la Finlande, etc...

En général, les lois fondamentales datent de la deuxième moitié du XIX^e siècle et des modifications importantes, tendant surtout à renforcer les droits de l'Etat, sont intervenues dans ces quinze dernières années. On conçoit aisément, à cause de la diversité des détails, que nous ne puissions nous appesantir sur aucune des législations en particulier ; nous nous contenterons d'énoncer et de montrer l'évolution des principes qui constituent les bases de ces législations. Bien que le fait ne soit énoncé nulle part, il ne fait aucun doute que l'indépendance du sous-sol et de la surface soit admise ; si elle n'est pas mentionnée expressément, c'est que, imposée par le droit naturel, il a semblé inutile de la rappeler par une disposition légale.

Le principe général, concernant la propriété et le droit d'exploitation, repose sur les considérations suivantes : « liberté des fouilles, même sur le territoire privé d'autrui et occupation libre des gisements ». Chacun a le droit d'acquérir une propriété minière, il lui suffit d'exécuter des fouilles montrant la réalité du gisement et, après demande suivant une procédure simple ayant pour but de constater que son droit n'ira pas à l'encontre de droits déjà acquis, de se voir attribuer le droit d'exploitation. C'est le principe de la mine à l'inventeur, que nous avons déjà rencontré dans l'étude du droit naturel. On voit la différence — bien qu'en pratique la question revienne au même — d'avec le droit espagnol ; tandis que, dans celui-ci, la propriété revient à l'Etat, dans les législations du type allemand, elle reste appartenir à l'inventeur. Dans les deux cas cependant, — au moins au début — c'est l'inventeur qui exploitera.

Ce principe de la mine à l'inventeur n'est toutefois pas absolu ; nous n'examinerons pas, comme nous l'avons déjà dit, ses variations dans l'espace ; mais celles dans le temps offrent un intérêt particulier. L'étude de ces modifications nous conduira à déceler l'existence d'une sorte de loi commune à la législation de tous les pays et nous permettra de mieux comprendre les lois récemment votées en France. Voyons donc les exceptions qui se sont révélées au principe de l'occupation libre des mines.

D'une part, certains minéraux, originellement d'une valeur restreinte et d'un intérêt presque nul, avaient été abandonnés au propriétaire de la surface ; ils ont acquis, par la suite, une valeur importante avant que le législateur n'ait eu le temps de prendre des dispositions à leur égard. En présence de situations acquises, il lui était difficile de modifier leur condition juridique. C'est le cas notamment pour la potasse et le pétrole dans certains pays. Mais ce n'est là que la simple survivance d'un état de choses qui tend à disparaître et qui, étant données les circonstances historiques dont il est environné, laisse subsister le principe dans son intégralité.

Au surplus, dans ces derniers temps, le législateur a beaucoup fait pour revenir au droit commun ; plus exactement, il a admis une nouvelle exception, totalement opposée à la précédente.

Depuis une trentaine d'années, une dérogation restrictive au principe de l'occupation libre des mines est apparue dans différentes législations ; on a réservé exclusivement la propriété de certaines catégories de minéraux, particulièrement nécessaires à l'utilité générale, à l'Etat qui garde la possibilité, soit de conserver cette propriété, soit de l'attribuer à un tiers en même temps que l'exploitation, soit, comme c'est la tendance dans les lois les plus récentes, à conserver la propriété et à admettre comme exploitant, ou un tiers, ou lui-même. Ces exceptions sont devenues, à l'heure actuelle, si nombreuses qu'on peut dire, qu'au principe de l'occupation libre des mines, tend à se substituer celui de la nationalisation. Et c'est ainsi que cette législation tend à se rapprocher de celle de l'Espagne qui a déjà admis, depuis longtemps, un principe analogue.

Avant de terminer cette étude rapide du droit minier allemand, il nous faut dire quelques mots d'une institution toute particulière à cette législation : la possibilité, — quelquefois même la nécessité —, de la constitution d'un genre de société tout à fait spécial à l'exploitation de mines. Pour permettre de réunir les capitaux suffisants, nécessaires à la mise en oeuvre d'une industrie extractive, le droit allemand a créé la « *Gewerkschaft* », ou so-

ciété d'exploitation. Celle-ci apparaît, à vrai dire, beaucoup moins comme une véritable société, que comme une association de personnes spéculant sur la productivité de la mine. Les associés n'ont pas de pouvoirs directs sur la conduite de l'affaire ; ils réalisent seulement un groupement permettant la constitution d'un capital qui forme celui de la société et qui doit varier suivant les besoins de l'industrie. Les appels de capitaux sont obligatoires, mais chaque associé peut se dégager de cette charge, soit par abandon de sa part, soit par la vente de celle-ci en bourse, ces sociétés étant constituées matériellement comme des sociétés par actions et ces dernières étant négociables. La seule condition essentielle pour la validité de la *Gewerkschaft*, est l'existence d'une mine à exploiter.

Cette institution est intéressante en elle-même, car elle n'existe que dans les pays allemands.

On a bien voulu voir, dans la « mining partnership » des Etats-Unis, quelque chose de semblable. Il s'agit uniquement dans ce dernier cas, non d'une société spéciale, mais d'une société ordinaire qui comporte seulement des modifications secondaires pour son application aux industries minières.

L'utilité du rappel de cette législation particulière apparaîtra davantage, quand on connaîtra les obligations imposées en France, à certains exploitants ; on verra notamment que l'Administration française exige la substitution au demandeur, d'une « société anonyme spéciale » dont l'origine semble évidente après cette remarque.

* * *

Nous venons ainsi de jeter un coup d'oeil rapide sur les principales législations étrangères. Par le choix que nous avons fait, nous n'avons nullement voulu prétendre que les autres Etats ne sont pas dotés de réglementations intéressantes, au contraire toutes celles des Etats neufs de l'Europe centrale, — à cause de leur date récente —, pourraient faire l'objet d'une étude féconde. Le cadre

de cet ouvrage ne nous permet pas une incursion aussi étendue. Aussi nous en sommes-nous tenu à celles précédentes, parce qu'elles constituent en quelque sorte les bases de toutes les autres et qu'elles renferment tous les principes que nous voulions dégager.

Cette étude peut paraître, à première vue, assez éloignée du sujet principal qui nous intéresse. Nous verrons cependant dans les développements suivants que de nombreux points de détail se rapportent à des principes que la législation française n'a pas édictés, mais qui se dégagent nettement des législations des pays que nous nous venons d'envisager ; ces dernières apparaissent alors plutôt comme des lois économiques, que comme des législations positives proprement dites.

CHAPITRE III

LES PRINCIPES DE LEGISLATION MINIERE EN FRANCE (ORIGINES DU PERMIS D'EXPLOITATION)

D'après ce qui précède, nous avons constaté comment les législations des différents pays civilisés avaient, par suite des conditions politiques et économiques où ils se trouvaient placés, tiré les conséquences les plus opposées des mêmes principes généraux. Tantôt la propriété des mines est attribuée au propriétaire de la surface ou à l'inventeur, tantôt l'Etat se la réserve, soit qu'il concède le droit d'exploitation à un particulier qui pourra être alors l'inventeur ou une tierce personne jugée plus capable, soit qu'il conserve en même temps ce droit pour lui-même.

Toutes les législations actuelles se trouvent comprises entre ces deux limites : accession et nationalisation, une tendance très nette vers cette seconde conception se manifestant actuellement.

Si nous avons approfondi cette étude en droit comparé et cherché à faire ressortir les dissemblances des législations quant à la pratique, nous aurions été beaucoup plus embarrassé. Dans tous les Etats où le régime est le plus libéral dans les principes, on voit bientôt apparaître une multitude de limitations des droits et une augmentation corrélative des charges de l'exploitant, si bien qu'il peut arriver que ce dernier se trouve défavorisé par rapport à une législation rigoriste admettant par exemple la natio-

nalisation. Cette sorte de régularisation, tant par les lois secondaires que par la surveillance et l'ingérance de l'Administration dans l'exploitation, a pour conséquence de réduire fortement l'intérêt pratique d'une détermination précise des principes générateurs, mais il est indéniable que le dégagement de ces principes est indispensable pour assurer l'uniformité de gouvernement de la matière et faciliter la résolution des questions posées journellement. Pour deux des Etats que nous avons pris comme exemple, parce qu'ils servaient en quelque sorte de modèles, les principes ne faisaient aucun doute, soit qu'ils fussent posés par un texte précis, soit qu'une coutume multiséculaire en eût fixé la règle d'une façon certaine. Dans le troisième Etat au contraire, ils ne se dégagent que comme fondement virtuel des conséquences pratiques indiquées ; aussi a-t-on pu constater le flottement qui, malgré tout, subsiste sur l'un d'eux ; les exceptions deviennent si nombreuses qu'on est prêt à se demander si elles ne se substituent pas à la règle.

Nous avons volontairement laissé de côté, dans cette étude, le droit français tant métropolitain que colonial, car il nous a paru que celui-ci méritait plus de développement et aussi, parce que faute de règles de principe, il n'est pas facile de déterminer à quelle notion s'est rattaché le législateur.

Nous allons essayer, au cours de l'étude suivante, de la dégager.

SECTION I

LEGISLATION METROPOLITAINE

§ I

Importance de la loi de 1810

Un coup d'oeil jeté sur l'ensemble de la législation minière française fait apparaître une singularité. D'une part l'ancienneté de la législation fondamentale et son main-

tien à peu près sans modification pendant plus d'un siècle ; d'autre part, la diversité et, en même temps, la spécialité et la multitude des réformes partielles qui sont intervenues pendant ces quelques dix dernières années.

Ce qui sert encore de base à notre régime minier, c'est toujours la loi du 21 avril 1810, remaniée partiellement, et seulement quant à certains détails, en 1832, 1852, puis un peu davantage en 1880, à laquelle il ne faudrait pas manquer d'ajouter certaines réformes, toujours partielles, dont le but fiscal apparaît nettement par l'examen de la place occupée dans la législation (article de la loi de finances). Cette loi de 1810 est d'une grande importance parce qu'elle est encore applicable partiellement. Elle l'est non moins autant, quant aux parties qui ont été abrogées tant explicitement que tacitement, pour une double raison : d'abord parce que de nombreuses mines s'y trouvent toujours soumises, les lois postérieures n'ayant pu avoir d'effet rétroactif et beaucoup de mines ayant une existence très ancienne ; ensuite parce qu'elle offre un intérêt historique très grand, augmenté du fait qu'elle a reçu son application théorique jusqu'après la grande guerre. Cependant cette base est devenue bien fragile depuis une dizaine d'années. Faute de pouvoir s'accorder sur les principes fondamentaux d'une refonte totale et pour ne pas rester inactif en cette matière, le législateur a procédé par une série de réformes partielles, sans lien entre elles, vraisemblablement bonnes en elles-mêmes, mais d'où il est difficile de dégager des notions simples.

Nous citerons seulement comme réformes celles effectuées par les lois des 9 septembre 1919, 16 décembre 1922 et 28 juin 1927 qui nous intéressent spécialement puisqu'elle a pour objet principal la création du permis d'exploitation et que pour cette raison, nous nous abstiendrons d'étudier dans ce chapitre ; puis les lois des 26 janvier 1928, 12 avril 1928, 1^{er} décembre 1929 et celle du 9 février 1930 dont nous reporterons l'analyse avec celle de 1927.

§ II

Le système de la loi du 21 avril 1810**A. — La législation révolutionnaire**

Les mines avaient déjà fait l'objet d'une loi spéciale pendant la période révolutionnaire. Cette loi dont le fondement n'était peut-être pas à l'abri de tout reproche, avait du moins un très grand mérite — comme d'ailleurs toutes les lois issues de cette période, — c'était d'être une véritable « loi » c'est-à-dire un ensemble posant seulement des principes généraux et laissant aux organismes subalternes le soin de réglementer dans chaque cas particulier. Après une discussion ardente, où toutes les doctrines furent défendues avec vigueur, la loi du 28 juillet 1791, adopta le système soutenu notamment par Mirabeau, système d'autant plus intéressant à signaler qu'il s'accorde parfaitement avec les principes que nous avons précédemment dégagés. Ce régime repose sur les concepts suivants :

a) *Reconnaissance de l'indépendance du tréfonds d'avec la surface.*

Voici les raisons données par le Grand Tribun¹, nous regrettons seulement qu'elles s'appuient sur des nécessités sociales et économiques et non pas, comme nous avons vu qu'il était possible, sur des raisons intrinsèques. « Je dis que la Société n'a fait une propriété du sol qu'à la charge de le cultiver, et, sous ce rapport, le sol ne s'étend que de la surface. Je dis que dans la formation de la Société on n'a pu regarder comme propriété que les objets dont la Société pouvait alors garantir la conservation. Or, comment aurait-on empêché que, à douze cents pieds au-dessous d'une propriété on n'exploitât la mine que le propriétaire du sol aurait prétendu lui appartenir ? Je dis que si l'intérêt commun et la justice sont les deux fondements de la propriété, l'intérêt commun et l'équité n'exigent pas que les mines soient les accessoires de la surface. Je dis que l'intérieur de la terre n'est pas susceptible d'un

1. Discours sur les mines *Archives parlementaires*, T. XXVII, p. 441.

partage, que les mines par leur nature irrégulière le sont encore moins ; que quant à la surface, l'intérêt de la Société est que les propriétés soient divisées ; que, dans l'intérieur de la terre, il faudrait au contraire les réunir et qu'ainsi la législation qui admettrait deux sortes de propriétés comme accessoires l'une de l'autre et dont l'une serait inutile par cela seul qu'elle aurait l'autre pour mesure, serait absurde ».

b). *Attribution de la propriété originale à l'Etat.*

Ce second concept se dégage moins bien que le précédent. « Les mines sont à la disposition de la nation » est-il posé en principe dans la loi de 1791. Ces termes semblent bien énoncer le caractère de domanialité des mines. Certains auteurs ont cru en trouver l'explication dans les paroles de Mirabeau : « Ce serait une absurdité de dire que les mines sont à la disposition de la nation, dans ce sens qu'elle pût ou les vendre, ou les faire administrer pour son compte, ou les régir à l'instar des biens domaniaux, ou les concéder arbitrairement ».

Il y a là une confusion entre deux expressions certes assez voisines, mais qui ne sont nullement réciproques l'une de l'autre : la domanialité et la nationalisation.

La domanialité consiste uniquement en ceci : reconnaître que les mines avant même leur invention ou au plus tard au moment de celle-ci, appartiennent à l'Etat ; mais il ne résulte pas nécessairement pour lui le droit, — nous préférons dire la possibilité — d'exécuter tous actes à leur égard et notamment ceux d'exploitation.

La nationalisation est, au contraire, cette conception d'après laquelle les mines seraient des biens qui ne peuvent par leur nature même, fournir de bénéfices qu'à un Etat-Providence réglant, sur cette base économique, la circulation et la répartition des richesses.

D'une façon un peu éclipique, on peut voir, dans la domanialité, cette conception de l'Etat propriétaire des mines, mais laissant l'exploitation à ceux que des lois détermineront et, dans la nationalisation, en plus de la notion de domanialité, l'établissement d'un monopole d'Etat, sur l'exploitation des mines.

Ces notions bien précisées, nous devons déduire que le régime de 1791, tant dans la déclaration de principe « les mines sont à la disposition de la nation » que dans les explications données à la tribune, ne comporte que l'attribution originaire des mines à l'Etat.

Remarquons en passant que ces deux principes sont ceux actuellement posés par la législation espagnole.

c) Exploitation par des particuliers.

A part les explications que nous avons relatées dans le paragraphe précédent, nous trouvons dans les développements de Mirabeau la phrase : « Si les mines ne sont pas exploitées, la nation doit en provoquer l'exploitation ». C'est donc rejeter toute idée de nationalisation et n'admettre que l'exploitation par concession.

Ce sont là les trois concepts servant de bases à la loi de 1791.

Si les principes étaient excellents, il n'en fut pas de même des dispositions secondaires qui en ont amené la ruine. Nous ne les examinerons pas puisqu'elles n'offrent plus qu'un intérêt historique, nous ferons seulement une remarque sur l'une d'elles. Sans parler du choix hybride de l'exploitant en fonction de la profondeur du gisement, la loi avait un défaut beaucoup plus grave mais alors excusable : elle avait limité la durée du droit d'exploitation, méconnaissant ainsi la quadridimensionnalité de cette exploitation. Nous rappelons ce fait parce que le législateur moderne a cru devoir admettre à nouveau un système similaire ; or, maintenant, si les mêmes conséquences ne sont plus toutes à craindre, c'est grâce à la limitation possible de la liberté de l'exploitant, mal peut-être encore plus grand. Cette observation nous sera du plus grand intérêt dans la suite.

B. — *Le Code civil*

Le problème de la reconnaissance de la propriété des mines se trouva posé à nouveau lorsqu'établissant une codification du Droit civil, on en arriva à la notion de propriété. On sait qu'à ce moment, les juristes étaient

d'accord pour considérer les mines comme appartenant à l'Etat, mais qu'ils se heurtèrent aux idées de Napoléon, qui voulait, dans un but politique, sanctionner très fortement le droit de propriété. Aussi l'article 552 du Code civil qui réglait la question fut-il rédigé ainsi : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. — Le propriétaire peut faire au-dessus.... — Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ses fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police. »

Par cette rédaction, le législateur a d'abord posé, dans le premier paragraphe, un principe général contre lequel lui seul était capable de formuler des exceptions ; le paragraphes 2 et 3 ne sont que les explications du paragraphe premier, le paragraphe 2 a trait à la propriété du dessus, le paragraphe 3, à celle du sous-sol, où l'on voit notamment spécifier le droit pour le propriétaire d'exploiter les gisements qui s'y trouvent, sous la double réserve de respecter les règles édictées tant pour l'exploitation générale, que pour la police de la surface.

Par suite de la promulgation de cet article, la loi de 1791 se trouvait donc en grande partie abrogée tacitement, notamment quant à ses principes fondamentaux. Personne, à ce moment d'ailleurs, n'avait songé à en prendre la défense car, en pratique, elle s'était montrée très défecueuse. Beaucoup d'auteurs qui ont étudié la question en détail, ont voulu, suivant ainsi l'interprétation de l'Administration, montrer que l'article 552 laissait entière la question de la propriété des mines. Ils ont fait valoir des raisons historiques ; certes la Commission avait voulu réserver complètement la question minière, mais elle dut s'incliner devant la volonté de Napoléon et ne réussit qu'à faire admettre la réserve « de modifications résultant de lois et règlements relatifs aux mines » ; cela laissait intact le principe posé en premier lieu et permettait seulement d'imposer, au propriétaire exploitant d'une mine, des conditions spéciales en vue, soit de la préserva-

tion des droits des tiers (voisins ou autres), soit de la protection contre tout danger possible. En 1804 les principes généraux du droit minier étaient donc complètement renversés, cela certes ne constituait pas une amélioration dans notre ensemble de législation ; le sous-sol étant alors rattaché légalement à la surface, la propriété et l'exploitation des mines se trouvaient automatiquement attribuées au propriétaire de la surface. Il faut remarquer, dès maintenant, que le texte de cet article 552 n'a pas varié jusqu'à nos jours et, qu'en conséquence il reste toujours applicable. Nous aurons cependant à nous demander s'il n'a pas été abrogé tacitement dans certaines de ses dispositions.

Si en théorie le régime des mines avait été ainsi bouleversé, cela n'eut pas de fortes répercussions pratiques, car la plupart des exploitations se trouvaient entre les mains des propriétaires superficiaires, ou de leurs ayants-droits.

Par ailleurs, le régime de 1791 subsistait toujours pour ce qui n'était pas abrogé par l'article 552, et c'était surtout ces dernières dispositions qui faisaient le plus protester ; aussi commença-t-on bientôt l'étude d'un nouveau régime qui devait respecter les bases de l'article 552 et qui devint, après de longues discussions, la loi du 21 avril 1810.

C. — *La loi du 21 avril 1810.*

Contrairement à ce dont on serait en droit de s'attendre, cette loi n'a posé aucun principe, ni rappelé, même d'une façon indirecte, ceux admis antérieurement. A défaut on a été amené à les rechercher dans les travaux préparatoires, et comme en général on y trouve de tout, — ce qui n'est pas spécial à notre matière, — on a pu soutenir toutes les opinions à peu près avec le même intérêt et la même vraisemblance. Cela tient surtout à la divergence de vues qui subsistait entre la commission qui soutenait l'Administration, et l'empereur qui, s'il avait dû se rendre à l'évidence et abandonner la conception absolue qu'il avait fait prévaloir quelques années auparavant sur la propriété,

n'en restait pas moins encore très attaché à ses idées et refusait de souscrire à tout ce qui ostensiblement restreignait ce droit, tout en admettant la nécessité de le réduire d'une façon détournée. Si on veut se dégager de l'esprit de commentateur servile et considérer les choses d'un peu haut, on voit que la rédaction définitive de la loi de 1810 ne tend qu'à mettre tous les intéressés d'accord : propriétaire, inventeur, Etat, et à reconnaître à chacun le maximum de droits. A défaut de principes posés et de renseignements fournis par les travaux préparatoires, considérons les articles de la loi qui touchent aux généralités et voyons ce qu'on peut en tirer.

Examinons d'abord si le principe d'indépendance du tréfonds et de la surface est toujours aussi méconnu que sous le Code civil.

L'article 6 nous parle des « droits » du propriétaire superficiaire sur la mine. S'il y avait un droit, quel est-il, sinon celui de propriété ?

L'article 10 édicte en principe la défense de faire des recherches de mines « sur » le terrain d'autrui. A notre avis, le « terme » « sur » dénote à lui seul l'état d'esprit insoutenable du législateur ; les mines sont en effet dans le sol et le législateur confond évidemment le sous-sol et le sol.

L'article 18 prononce la réunion du droit de redevance tréfoncière, au droit de propriété de la surface. Si, après concession, les deux droits se trouvent réunis, c'est qu'auparavant les droits sur le sol et sur le sous-sol ne formaient qu'un.

Enfin l'article 19 marque la distinction des deux propriétés, mine et surface, lorsque c'est le propriétaire qui est concessionnaire. « Un argument a contrario ne permettrait-il pas de dire : si les deux droits sont distincts, lorsque le propriétaire a obtenu la concession, c'est qu'auparavant, ils étaient réunis ?

On voit que, si le législateur n'a pas indiqué explicitement qu'il considérerait le sous-sol comme annexe de la surface, cela ne peut faire cependant aucun doute par les conséquences que ce principe entraîne et qui se trou-

vent vérifiées. Au surplus peut-on penser que la rédaction du Code Civil n'était pas si lointaine pour qu'on ne s'y soit pas tacitement reporté.

Cette question résolue, il semblerait que les deux autres ne devraient soulever aucune difficulté : le sous-sol étant confondu avec le sol, le propriétaire de la surface aurait en même temps la propriété des mines et lui seul pourrait les exploiter.

C'est bien en effet ce qu'a d'abord décidé la loi de 1810, mais comme il pouvait arriver que le propriétaire n'exploitât pas ou exploitât mal et que l'économie générale en pâtît, il fut décidé que l'exploitation n'aurait lieu qu'après autorisation de l'Etat et que cette autorisation, portant le nom de concession, pourrait être donnée à un tiers qui, par une sorte d'expropriation partielle, entrerait en propriété de la mine par la seule autorisation donnée. Dans ce dernier cas bien entendu, le sous-sol se trouvait détaché de la surface, mais le concessionnaire ne devait pas s'enrichir sans cause, il devait payer au superficiaire une somme fixe ou une rente représentant le capital et les bénéfices que la mine aurait pu lui procurer s'il avait été choisi comme concessionnaire. L'Etat n'apparaissait dans l'esprit du législateur, que comme une sorte de mandataire de l'intérêt général, choisissant le meilleur exploitant tout en respectant les droits des propriétaires. C'est d'après les mêmes conceptions, que l'Administration fut autorisée à permettre les recherches sur le terrain d'autrui, puisque celles-ci ne furent possibles que restrictivement et toujours sous la condition que le minerais resterait la propriété de superficiaire lorsqu'il serait amené à la surface ; ces permis donnaient d'ailleurs toujours lieu à indemnité — sorte d'expropriation préventive — au bénéfice du superficiaire. L'inventeur de la mine n'était considéré que comme un ouvrier que l'on récompensait suivant la valeur de son travail, de son invention, c'est-à-dire du profit que l'on croyait pouvoir tirer de la mine.

Telles étaient indiscutablement les grandes lignes de la législation de 1810, le système admis résolvait certes la question minière, mais d'une façon qui ne concordait plus avec l'époque.

Nous pouvons d'abord remarquer que la législation positive ainsi établie, était contraire aux principes essentiels du droit naturel, non pas tant comme on pourrait le croire à première vue, parce que c'était toujours le propriétaire de la surface qui se trouvait bénéficiaire de la mine, — ce ne serait là qu'une discussion d'économie politique sur la répartition des richesses, — mais parce que le principe fondamental de la séparation naturelle du sous-sol et du sol était méconnu. De plus une telle loi faisant bénéficier le propriétaire de la surface des produits de la mine dont il ignorait le plus souvent l'existence, était contraire à l'intérêt général et tendait à restreindre l'essor industriel qui commençait à se manifester, en majorant le prix du minerai de la quotité correspondante de la redevance tréfoncière que l'exploitant devait payer au propriétaire de la surface. Une telle situation ne pouvait subsister et, en effet, elle ne dura pas longtemps, tant il est vrai que quel que soin que le législateur puisse prendre pour élaborer une loi, celle-ci ne pourra recevoir son application que si elle est conforme au droit naturel qui vient ici apporter un frein aux excès d'un pouvoir trop absolu.

D. — *Réformes administratives*

Chose curieuse, la réforme ne devait pas être l'oeuvre du législateur suivant, elle fut uniquement due à l'Administration qui réussit après plus d'un siècle d'efforts soutenus à tourner complètement les principes généraux. Et c'est peut-être la meilleure qualité qu'on puisse reconnaître à la loi de 1810, en disant que, par la souplesse de son application, elle permit de s'adapter à toutes les exigences que l'extension considérable de l'industrie avait fait naître.

Cette réforme ne fut donc presque pas l'oeuvre du législateur, à peine voit-on quelques lois, en l'espace d'un siècle, préciser certains points particuliers. Parmi elles nous ne mentionnerons que celle de 1880 qui étendit le droit de surveillance de l'Administration sur l'exploitation des mines.

Elle fut beaucoup plus la conséquence de la position prise, dès le début de la loi de 1810, par l'Administration. Celle-ci poursuivait un double but : tendance à limiter le plus possible les droits des propriétaires de la surface et, par contre, tendance inverse à accroître un peu ceux des inventeurs et surtout ceux de l'Etat. Cette position fut d'autant plus facile à maintenir et même à accentuer que dès le début l'Administration avait pris l'habitude, bien que rien dans la loi ne le lui permit, de compléter le décret de concession, où étaient insérées les conditions essentielles définissant la concession par un autre acte appelé Cahier des Charges, où elle insérait des obligations spéciales et exceptionnelles. La dénomination défectueuse de cet acte qui n'était au début, comme le décret de concession, qu'un acte gracieux, favorisa l'Administration qui en profita pour y insérer de véritables conventions comme celles figurant dans les cahiers des charges de concessions de travaux publics. N'ayant pas en vue une étude purement historique, nous ne pouvons pas nous appesantir sur l'évolution qui s'est produite et qui n'a été quelque peu limitée que par suite du refus du Conseil d'Etat de sanctionner la pratique illégale de l'Administration ; nous allons seulement montrer à quel point on était arrivé en fait, immédiatement après la guerre.

Par l'intermédiaire du cahier des charges et par une pratique au moyen de laquelle elle s'était attribuée, dans l'intérêt général, le droit de constater ne varietur les redevances tréfoncières et l'indemnité d'invention, l'Administration avait transformé l'acte de concession.

D'une part, elle restreignit, à sa plus forte limite, le droit des propriétaires de la surface ; si on excepte les mines du Bassin de la Loire, où la coutume avait établi une règle particulière, on voit progressivement diminuer le taux de la rente tréfoncière : de 50 francs par hectare en 1820, elle était tombée en 1880 à 0,15 et 0,05 fr. par hectare et se maintint sur ces bases, ce qui représente une rente de 50 à 100 francs pour une concession de 1.000 hectares, relativement importante.

D'autre part, l'Administration se montra plus géné-

reuse envers l'inventeur ; tandis qu'au début elle lui reconnaissait seulement le droit à l'attribution d'une somme insignifiante, quelques dizaines de francs, elle lui accorda, par la suite, la valeur représentative des services rendus à l'Etat et au concessionnaire, ainsi que le dédommagement du bénéfice de l'exploitation ; c'est ainsi qu'une indemnité de deux millions de francs fut admise. Nous retiendrons ces tendances, car nous verrons qu'elles sont peut-être le point de départ de certains principes de la loi de 1927.

Ce ne devait pas être cependant pour l'inventeur que l'Administration travaillait, c'était surtout pour elle-même ; elle essaya par tous moyens, d'obtenir une contrepartie directe de la concession, mais le Conseil d'Etat, gardien fidèle de la loi, trouva cette prétention exagérée et déclara l'illégalité de tels procédés. Aussi l'Administration, pour aboutir au résultat cherché, en fut réduite à avantager l'Etat d'une manière indirecte, soit sous forme de fonds de concours, soit comme en 1917, par un procédé curieux consistant à prendre la concession à son compte et à amodier ensuite la mine. Tel était encore en 1919 l'état de fait du régime des mines, illégal en partie et impossible à méconnaître.

Le législateur ne se désintéressait cependant pas de cet état de choses, il avait depuis une quinzaine d'années essayé de refondre, sur d'autres bases, le régime minier, mais n'avait jamais réussi à élaborer un travail d'ensemble, aussi tous les projets demeuraient caducs faute de pouvoir rassembler une majorité suffisante. Toutefois l'Administration se trouvait soutenue, notamment par la Chambre des Députés, dans ses prétentions et sa tendance et, si une loi était alors intervenue, quel qu'en fût son esprit, elle les aurait légalisées.

Pendant la guerre, il y eut naturellement une diminution d'activité, mais l'Administration poursuivait toujours sa voie et elle en était arrivée à faire considérer le cahier des charges, sinon comme un contrat de travaux publics, — car elle admettait que l'exploitation de mines ne constituait pas un travail public, — du moins comme un con-

trat permettant de stipuler des obligations réciproques à l'égard des deux parties. Aussi, après guerre, lorsque notre domaine minier eut repris toute son importance, une refonte législative s'imposait avec plus d'acuité que jamais. On abandonna l'idée primitive d'une élaboration complète d'un nouveau régime sur des bases différentes, l'expérience ayant démontré l'incurie du législateur et on procéda par réformes partielles. On attaqua d'abord la question de la régularisation de la pratique administrative, ce fut l'objet de la loi du 9 septembre 1919 ; puis en 1922, en 1927, en 1928 on étendit la législation à d'autres produits et on en profita pour modifier le droit des parties. Cette division du travail aurait eu certes du bon, si le législateur avait commencé par poser les principes et avait procédé d'après un plan déterminé à l'avance et non un peu trop au hasard. Malheureusement il ne fit ni l'un ni l'autre ; officiellement même, ne voulant pas prendre position sur certain point, il laissa volontairement planer l'indétermination.

§ III

Les modifications d'après-guerre

A. — *Loi du 9 septembre 1919.*

On s'accorde généralement pour préciser que la loi du 9 septembre 1919 n'a eu pour but comme son intitulé l'indique, qu'une réforme partielle : il fallait, ainsi que les rapporteurs l'ont expliqué, « réformer le régime antérieur le plus rapidement possible ». Comme ce qui pressait le plus, c'était d'obtenir un résultat pratique, on ne s'attacha qu'à toucher aux droits les plus palpables, ceux des concessionnaires.

L'intitulé de la loi ainsi conçu « loi modifiant la loi du 21 avril 1810 sur les mines, en ce qui concerne la durée des concessions et la participation de l'Etat aux bénéfices », laisse cependant croire trop facilement à la modicité de la réforme.

D'une part, en effet, dans son article 5, cette loi change la nature juridique de l'exploitation de mines, qui devient commerciale.

D'autre part, les articles 1 et 2 modifient d'une façon évidente la nature du droit du concessionnaire qui, de propriété, devient seulement un droit immobilier, susceptible d'hypothèque, mais limité dans le temps, (art. 1 § 1 et arg. 4^o in fine art. 2) non disponible au gré du concessionnaire sans l'assentissement de l'Administration; ces articles, modifient également explicitement la nature juridique de l'acte de concession qui, d'acte gracieux du Gouvernement, devient un véritable contrat. En effet, cela résulte non seulement d'une façon implicite, de la participation de l'Etat aux bénéfices, mais des termes employés, tant dans le paragraphe 1, article 1, « dans les conditions fixées par le cahier des charges », que de tout l'article 2 qui énumère les principales clauses que devra contenir ce cahier des charges.

Un dernier point est indiscutable : depuis l'acte autorisant l'exploitation la propriété de la mine appartient à l'Etat. Cela ne fait aucun doute quand l'Etat exploite dès l'origine et n'est pas moins certain quand il y a concession. Dans ce dernier cas, la loi veut que le concessionnaire ne soit pas propriétaire, comme nous venons de le voir, et que l'Etat le soit à la fin de la concession; la propriété pendant la concession lui est donc par cela même reconnue.

Ce sont là les seules grandes lignes réglées d'une façon directe par la loi de 1919, on voit quelles sont plus générales et plus diverses que ne le laisse supposer le seul intitulé.

L'Etat est maintenant propriétaire depuis le contrat de concession et le législateur a ainsi régularisé la pratique administrative antérieure et l'a même sanctionnée.

Pour le reste, il semble a priori que la loi de 1810 doive toujours s'appliquer; cela n'a jamais été mis en doute, cependant il est permis de se demander si la réforme réalisée par la loi de 1919 n'est pas contraire à certains principes que nous avons dégagés de la loi de 1810 et notamment à ses principes fondamentaux.

Les auteurs ont sur ce point, des vues divergentes.

Les uns¹ disent : la loi de 1919 n'ayant pas voulu, — ce qui n'est pas contesté — établir un nouveau régime légal minier, les principes de 1810 subsistent ; il y a connexion du tréfonds et de la surface jusqu'au moment de l'acte permettant l'exploitation (concession ou exploitation d'Etat) et le surfacier est propriétaire de la mine jusqu'au moment où il y a expropriation.

D'autres résonnent ainsi² : l'Etat est propriétaire de la mine depuis l'acte d'exploitation, cet acte lorsqu'il n'attribue pas l'exploitation à l'Etat lui-même, est surtout un acte par lequel l'Etat stipule de nombreuses conditions en sa faveur, notamment la participation aux bénéfices ; il est donc nécessaire que, pour contracter, l'Etat soit propriétaire auparavant ; les principes de 1810 se trouvent donc complètement retournés, le sous-sol serait maintenant légalement indépendant de la surface et appartiendrait, en toutes circonstances, à l'Etat. Le nombre des mailles du sorite ainsi élaboré est peut-être un peu fait pour effaroucher de prime abord, mais il faut bien considérer que nous sommes ici en droit public et que les raisonnements ne sont pas les mêmes qu'en droit privé, c'est justement l'erreur qu'ont commise à notre avis, les partisans de la première théorie — tous civilistes —, les lois administratives ne s'interprètent pas comme des lois romaines. De plus le principal argument de ces auteurs est celui-ci : dans les travaux préparatoires, la question de domanialité fut nettement repoussée ; certains ont répondu que toutes expressions tendant à faire croire à la non-domanialité avaient été remplacées par d'autres sous-entendant cette domanialité et qu'il n'y avait pas plus de raisons d'accorder la préférence à l'un qu'à l'autre.

Nous ajouterons ceci : 1° — puisqu'il y a un texte, il faut d'abord s'y reporter ; ce texte montre implicitement que le principe de domanialité a été admis, puisque d'une façon indubitable toute expression contraire a été modifiée en conséquence ; 2° — rappelant une distinction im-

1. Planiol et Ripert, *Traité pratique de Droit civil Français*, p. 502 et s.

2. Berthélemy, *op. cit.*, Rolland, *Revue de Droit public*.

portante que nous avons énoncée précédemment, nous constatons que ce n'est pas le principe de domanialité qui a été repoussé dans l'amendement visé, mais bien plutôt celui de nationalisation. Sans cela d'ailleurs, les lois suivantes deviendraient incompréhensibles.

Nous posons donc, en principe, que, depuis la loi de 1919, les concepts de notre législation minière sont inversés ; l'article 552 C. C. n'est plus applicable au sous-sol minier, celui-ci étant indépendant de la surface quant aux mines qu'il renferme ; la propriété du sous-sol revient toujours à l'Etat quelle que soit la situation de la mine ; enfin l'exploitation des mines est possible, soit par l'Etat, soit par un particulier, mais, dans ce cas, sous la surveillance étroite de l'Administration, et sous les conditions financières que l'Etat jugera à propos de fixer.

En pratique on voit que, faute d'avoir reconnu explicitement un principe de droit naturel, celui d'indépendance du tréfonds de la surface, et d'avoir voulu admettre comme la plupart des pays à législation récente, — un principe qui n'est plus guère discutable¹ à l'époque où nous vivons, celui de domanialité qui laisse entièrement libre la législation en matière d'exploitation proprement dite, on en est arrivé à un régime de presque nationalisation, puisque celle-ci dépend uniquement de la volonté de l'administration.

Cette législation est-elle bonne ? et sera-t-elle stable ? C'est là un point qui dépasse le but que nous nous sommes assigné et dont la réponse nécessite plutôt des arguments économiques, que juridiques. Remarquons seulement que les conséquences de la méconnaissance du principe naturel de la quadridimensionnalité des exploitations de mines sont accentuées du fait de la limitation du temps d'exploitation possible. Au surplus cette législation a toujours été considérée comme provisoire, d'autres lois devant venir compléter, à moins que ce ne soit modifier, le nouveau régime établi.

Jusqu'à présent, aucune réforme semblable n'est en-

1. Rolland, *op. cit.*

core intervenue ; cependant sur des points particuliers, le législateur, placé en face de la situation pratique peu brillante faite aux mines, a dû se remettre à l'oeuvre. C'a été, d'une part, la loi du 16 décembre 1922 qui, malgré son intitulé très général, est assez spéciale et, d'autre part, la loi du 28 juin 1927, créant le permis d'exploitation des mines.

B. — Loi du 16 décembre 1922

Il est d'abord nécessaire de remarquer que la loi de 1922 n'a qu'une portée limitée, elle ne concerne, en principe, que les gisements de pétrole et de gaz combustibles. Si certaines précisions relatives aux mines en général y ont été insérées, c'est uniquement parce qu'elles s'imposaient particulièrement dans le cas des pétroles. De telles dispositions sont d'ailleurs peu nombreuses et il faut toujours se reporter aux lois de 1810-1919 pour déterminer la situation des exploitants. Il est cependant intéressant de s'y arrêter quelques instants, car elles marquent des tendances assez curieuses, les unes reprises par la suite, les autres abandonnées immédiatement, du moins en ce qui concerne le régime métropolitain.

Cette loi comprend deux séries de dispositions dont nous allons dégager seulement les principes. Les premières sont générales et ne font que compléter la législation antérieure, les secondes, au contraire, introduisent des notions nouvelles et ne sont applicables qu'au cas de pétroles et gaz combustibles.

1° Dans le premier groupe, nous comprendrons :

a) la modification de la liste des substances pouvant faire l'objet d'une concession de mines, par l'adjonction, à l'article 2 de la loi 1810, des pétroles et gaz combustibles. Cette addition n'offre d'ailleurs pas beaucoup d'intérêt, déjà avant cette loi on avait considéré que les pétroles étaient concessibles par interprétation extensive du texte de 1810 ; la nouvelle loi a seulement ajouté les gaz combustibles. Remarquons, en passant, que le principe, toujours mauvais, de l'énumération a été conservé et que,

quelques années plus tard, il a fallu compléter à nouveau cet article 2 par les sels de sodium et de potassium ;

b) la détermination, beaucoup plus précise, du régime des occupations de terrains de la surface, qui a été également reprise par la suite et dont une solution légèrement différente a été donnée dans un cas particulier (loi 1927) ;

c) l'introduction d'une disposition fiscale nouvelle, concernant la répartition de la redevance proportionnelle entre l'Etat, les départements et les communes ; cette disposition ne devait certainement être qu'un préliminaire, mais jusqu'à présent elle est restée seulement applicable aux pétroles et gaz combustibles ;

d) enfin une série de dispositions modifiant et précisant le régime des recherches et explorations dans les cas de concessions de substances quelconques. Elles complètent surtout le texte antérieur, par la prévoyance de la procédure à suivre pour la délivrance des permis de recherches par l'Administration et par la précision des rapports entre les explorateurs et les propriétaires du sol.

Ces dispositions tracent d'une façon assez nette la voie à la loi du 28 juin 1927.

2° *D'autre part, dans un second groupe*, nous ferons entrer toutes les dispositions particulières au nouveau régime spécial établi pour les pétroles et gaz combustibles. Elles sont peut-être moins intéressantes, en elles-mêmes, puisqu'elles n'ont qu'une application limitée, mais leur esprit montre que les bases sur lesquelles s'est appuyé le législateur, ont complètement changé par rapport tant à celles de 1810, qu'à celles de 1919.

On a donné aux explorateurs le droit de disposer librement des produits de leurs recherches ; on a créé une nouvelle situation juridique s'intercalant entre celle du permissionnaire simple de recherches et celle du concessionnaire, situation caractérisée, par le bénéfice d'un permis exclusif de recherches de pétroles et gaz combustibles ; enfin on a reconnu à l'attributaire de ce permis un droit préférentiel à l'octroi de la concession au cas où celle-ci viendrait à être établie par la suite. Signalons toutefois qu'une

loi du 1^{er} décembre 1929 a limité le droit du permissionnaire exclusif, désormais celui-ci ne pourra plus disposer de son droit en toute liberté, il devra obtenir l'autorisation préalable de l'Administration (une disposition similaire existait pour les concessions depuis la loi de finances du 13 juillet 1911, article 138).

La loi de 1922 marque le point de départ d'une évolution dans notre législation minière. D'abord elle confirme la déduction que nous avons faite, sur les modifications que la loi de 1919 avait implicitement fait subir au régime antérieur ; la distinction du tréfonds, de la surface, y est caractérisée ; les « droits » du propriétaire superficiaire sont réduits à leur valeur naturelle, c'est-à-dire presque à néant. D'autre part, le législateur, se rendant compte que les charges, résultant du régime qu'il avait légalisé et aggravé depuis 1919, étaient excessives, restreignit pour ces substances qui étaient de toute nécessité pour le pays, sinon ses droits propres, — ceux qu'il avait cru devoir prendre, — du moins ceux incursifs de l'Administration. Corrélativement les droits de l'inventeur augmentèrent par l'exclusivité donnée au permissionnaire, par la libre disposition, — sauf taxes, — des produits extraits et enfin par le droit éventuel à concession.

Pour le moment, nous ne pouvons que mentionner ces dispositions ; nous les reprendrons d'une façon plus détaillée, à titre comparatif, dans le courant de cet ouvrage. Nous aurons alors à vérifier si, malgré son nom, le permis exclusif de recherches ne constitue déjà pas un véritable permis d'exploitation. Il nous suffit, quant à présent, d'en avoir dégagé les principes fondamentaux.

C. — *Le reste de la législation récente.*

Les lois ci dessus ne sont pas les seules qui aient été confectionnées depuis la fin de la guerre ; nous avons déjà rencontré celle du 1^{er} décembre 1929, au sujet de celle du 16 décembre 1922 ; nous rencontrerons celle du 9 février 1930, venant compléter celle de 28 juin 1927, sur le permis d'exploitation ; citons encore celle du 26 janvier 1928,

sur les mines de sodium et de potassium et celle du 12 avril 1928, sur la réparation des dommages causés par les travaux de mines, aux propriétaires de la surface; nous pourrions avoir besoin de nous y référer pendant le cours de notre étude.

A part celles-là, il existe un nombre assez imposant de lois diverses, sur des questions fiscales ou ouvrières, que nous laisserons de côté comme étant trop éloignées de notre sujet.

* * *

Ayant ainsi montré l'évolution des principes du régime minier en France et déterminé dans ses grandes lignes son dernier état, nous allons être à même d'étudier l'institution que nous nous sommes proposé et qui fait l'objet, comme nous l'avons dit, de la loi du 28 juin 1927.

Cependant étant donné, comme nous le verrons, l'origine et la raison d'être de cette loi, nous allons auparavant analyser sommairement le régime minier dans nos principales colonies. Cela complètera notre documentation en ce qui concerne l'état d'esprit actuel du législateur.

SECTION II

LA LEGISLATION DES MINES DANS LES COLONIES FRANÇAISES ET PAYS DE PROTECTORAT.

§ I

L'influence réciproque des législations métropolitaine et coloniale

Dès que la nécessité d'une législation coloniale se fit sentir, on pensa immédiatement à étendre à ces nouveaux pays le système établi pour la métropole. Les économistes appellent cela le principe de l'assimilation. C'est en effet ce qu'on fit pour les mines et c'est ainsi que, pendant toute la période de la deuxième République et du commencement du second Empire, on promulgua la loi de 1810 dans différentes colonies françaises.

Les méfaits d'une telle conception ne devaient pas tarder à se faire sentir à deux points de vue. D'une part, nous avons vu que la loi de 1810 était défectueuse et que l'Administration avait du en dénaturer les principes ; son application était par là-même impossible dans les colonies. D'autre part, on ne tarda pas à remarquer qu'on ne pouvait pas légiférer uniformément dans un pays de civilisation ancienne et dans un pays neuf, dans un pays où l'appropriation de la superficie est totale et dans un autre où elle est inexistante, dans un pays à très forte densité de population et dans un pays à population clairsemée, dans un pays soumis à des complications géographiques et climatiques et dans un pays tempéré, dans un pays à population homogène et dans un pays où il existe au moins deux races distinctes ne possédant pas les mêmes droits, dans un pays susceptible de traiter immédiatement les minerais et dans un autre ne travaillant que pour l'exportation.

Il en résulta un revirement dans la conception législative. Pour chaque colonie, on établit un régime minier spécial, différent non seulement de celui de la métropole, mais aussi des autres colonies, en ne prenant, comme considérants, que la situation de cette colonie. Ainsi, pendant toute la fin du XIX^{ème} siècle et les premières années du XX^{ème}, on élaborait une législation minière coloniale d'autant plus touffue qu'elle ne précédait pas le besoin, mais qu'en quelque sorte c'était celui-ci qui déterminait l'action du législateur. On en a un exemple frappant, parce qu'il est poussé à l'extrême, dans un texte qui permet l'exploitation d'une mine à Saint-Pierre et Miquelon alors qu'il était aussi simple d'établir le texte pour que celui-ci puisse servir pour tous les cas susceptibles de se représenter.

L'abus de cette diversité de législation, jointe certainement, et dans une large mesure, au progrès qu'ont fait les colonies depuis un siècle, a, à son tour, donné lieu à une réaction, et, depuis une vingtaine d'années, surtout même depuis 5, 6 ans, on constate une tendance très marquée vers l'unification de régime tant entre les diffé-

rentes colonies, qu'avec la métropole. Et chose curieuse, cela ne résulte pas de l'application territoriale plus étendue d'un texte, mais de l'uniformité même des textes qui restent toujours applicables chacun à une seule colonie.

De plus, l'unification avec la métropole ne s'est pas fait sentir par l'adoption, dans les colonies, du système métropolitain, mais, bien au contraire, par une sorte d'assimilation partielle, par la Mère Patrie, du régime colonial déjà en vigueur dans certains territoires soumis à notre législation.

Nous verrons que le régime colonial ressemble beaucoup au régime institué en France en 1922 pour les pétroles. Nous aurons à nous occuper davantage de l'adoption en 1927, dans la métropole, du système d'exploitation par permis, qui existait déjà auparavant dans certaines colonies. Il ne faudrait cependant pas aller trop loin dans cette voie et il ne faut voir là qu'une simple tendance, un simple fait à constater.

Par ailleurs, il est indiscutable que le régime colonial doit beaucoup au régime métropolitain, la loi de 1919 notamment a eu sur lui une grosse influence. Il serait hardi de parler de l'assimilation du régime français par le régime colonial ; tout au plus peut-on y voir, en regardant les choses de très haut, une tendance à la confusion de ces deux régimes. Il ne faut pas davantage s'exagérer l'unification entre colonies ; s'il y a, en ce sens, une tendance très marquée, l'unification absolue est encore loin d'être réalisée et un nombre respectable de colonies est encore soumis à un régime particulier ; même quant à celles pour lesquelles les principes sont identiques, il subsiste des différences de détail qui conservent toujours une certaine importance.

§ II

Le régime minier des différentes colonies.

Nous allons maintenant analyser succinctement le régime colonial ; auparavant il nous faut faire une remarque générale sur le système législatif applicable.

En principe, le législateur dans les colonies est le Président de la République Française et l'équivalent, en France, des lois est, pour les colonies, un décret contresigné par le Ministre des Colonies. Cependant il arrive que pour certaines colonies, notamment celles ayant des représentants au Parlement Français, ce soit une véritable loi qui assure le régime ; dans ce cas les décrets postérieurs ne pourront modifier la situation établie. A l'heure actuelle, il n'y a que les « Anciennes Colonies » et l'Algérie qui soient soumises au régime législatif du Parlement Français. Nous nous contenterons de poser ici ce principe admis par tous, en renvoyant pour la résolution des difficultés, aux ouvrages spéciaux.

Dans notre étude du régime colonial nous distinguerons deux sortes de colonies : d'une part, l'Afrique du Nord, la côte des Somalis et les « Anciennes colonies » c'est-à-dire Antilles, Réunion, Saint-Pierre et Miquelon et, d'autre part, le reste des autres colonies. Les premières ont, en effet, des réglementations spéciales, différentes les unes des autres ; les secondes, au contraire, présentent dans l'ensemble une uniformité caractéristique. Nous étudierons les premières en détail parce qu'elles présentent, pour notre sujet un intérêt historique et même interprétatif considérable ; au contraire nous nous bornerons, pour les secondes, à mentionner les principes généraux qui ne seront cependant pas complètement inutiles, car étant très récents, ils nous permettront peut-être de mieux dégager les tendances actuelles du législateur.

A. — *L'ensemble des colonies à l'exception des « Anciennes Colonies » de l'Afrique du Nord et de la Côte des Somalis.*

Les colonies dont nous nous occupons ici sont les suivantes — nous donnons, à titre bibliographique, le texte législatif minier le plus récent qui y est en vigueur — Afrique occidentale française (décret du 31 juillet 1927). Afrique équatoriale française (autre décret du 31 juillet 1927), Togo (décret du 26 octobre 1927), Cameroun

(décret du 20 mai 1928), Madagascar (décret du 26 octobre 1928), Indochine (décret du 31 août 1928), Nouvelle-Calédonie (décret du 28 août 1927), Etablissements Français de l'Océanie (décret du 28 février 1928), Guyanne (décret du 16 octobre 1917).

Comme nous l'avons déjà annoncé, le régime minier, émanant d'une législation contemporaine, est à peu près uniforme; il admet, pour principe, que la liberté la plus grande doit être donnée aux explorateurs et aux exploitants; aussi établit-il la possibilité de l'accord d'un permis de recherches par le Gouvernement Général de la colonie, ce permis ayant trois particularités intéressantes : il est attribué à la priorité de la demande, il est exclusif et il donne droit à la possibilité d'obtenir une concession après son expiration. Il donne encore la libre disposition — moyennant taxes et impôts — des produits retirés pendant les recherches par l'inventeur. Ce permis est donné pour une durée de temps assez limitée, variable d'une colonie à l'autre et parfois même dans une même colonie, suivant la matière à laquelle il s'applique. Il est toujours général, en ce sens qu'il n'est pas attribué pour un seul minerai, mais pour toute une classe, parfois même pour tout ce qui est concessible. La liberté dont semble jouir tant le permissionnaire, que le concessionnaire n'est pas absolue et, surtout pendant ces dernières années, à l'exemple de notre loi de 1919, de nombreuses restrictions y ont été apportées, variables également suivant les colonies.

Les droits du concessionnaire ne sont pas non plus identiques dans toutes les colonies. Tantôt il bénéficie encore par l'effet de sa concession d'un droit de propriété, mais très souvent il ne possède plus, comme le concessionnaire métropolitain, qu'un simple droit immobilier d'une durée, généralement de 99 ans, au bout de laquelle la mine pourra lui être renouvelée à moins qu'elle ne soit alors mise en adjudication. Tantôt la concession est gratuite, — sauf taxes déjà très lourdes au profit de la colonie — mais les dernières législations, suivant en cela la loi de 1919, ont aussi admis une participation, soit de la colonie seule, soit de la colonie et du personnel aux bénéfices.

Enfin les charges du concessionnaire peuvent se trouver considérablement accrues dans certaines colonies, notamment à Madagascar et en Indochine, par suite de l'autorisation donnée au Gouvernement local de mettre, dans certaines conditions, la concession de mines en adjudication publique au profit de la colonie. Il faut remarquer aussitôt que cette aggravation n'est guère à redouter, d'une part, à cause de la subordination de la non-existence de permissionnaire de recherches lors de la mise en adjudication, — sans quoi la concession lui revient de droit —, et, d'autre part, par suite, de la méfiance que les rédacteurs des décrets permettant cette mise en adjudication, ont ostensiblement témoignée.

D'autres restrictions, d'ordre beaucoup plus général, viennent encore alourdir le système : l'une n'est qu'une mesure de protection contre les étrangers et on ne saurait que s'en féliciter, l'autre au contraire, permet au gouvernement des colonies de restreindre l'application du régime de liberté que nous venons de voir.

Un décret du 27 février 1924 est d'abord venu édicter la défense d'entreprendre dans toute colonie française des opérations minières, sans être nanti d'une autorisation personnelle, délivrée par le Gouverneur de la colonie ; celui-ci peut au surplus en refuser la délivrance, sans avoir à faire connaître ses raisons. L'application rigoureuse de ce décret aurait des répercussions considérables, si l'intention du rédacteur n'avait été précisée. Ajoutons que ce décret n'est applicable que dans les colonies où il a été promulgué, contrairement à ce qui a été écrit récemment ; dans les colonies, comme dans la métropole, les textes législatifs ne sont applicables que s'ils ont été promulgués ; l'organe officiel n'est pas le même, mais le principe subsiste ; or ce décret n'a pas été promulgué dans toutes les colonies.

L'autre restriction ne se présente pas sous la même forme d'un décret général, mais a été insérée dans différents décrets récents relatifs à certaines colonies (notamment A.O.F., A.E.F., Togo et Cameroun). Les gouvernements généraux de ces colonies ont désormais la possibilité de

délimiter certaines zones, en dehors des terrains déjà concédés bien entendu, dans lesquelles la colonie se réserve, à elle-même, le droit de recherches. Dans l'intérieur de ces zones, le droit de recherches ne peut être accordé à un particulier que par un décret qui en fixera les conditions, lesquelles pourront être contraires au droit commun de la colonie. C'est là une ingérence de l'administration qui pourrait donner lieu à de graves abus et il est à craindre que les colonies qui croiraient devoir utiliser cette possibilité ne compromettent à tout jamais les bénéfices qu'elles pourraient espérer tirer de ces régions ; quel sera en effet l'exploitant qui voudra traiter avec une Administration qui ne sera liée elle-même par aucun texte ?

En définitive, si on jette un coup d'oeil sur l'ensemble de ces législations, on est frappé de la ressemblance qui existe avec le système, un peu spécial il est vrai, en vigueur en France pour les hydrocarbures et gaz combustibles depuis la loi du 16 décembre 1922. Une seule différence importante, on n'a pas admis en France, le bénéfice de la priorité, à la demande, du permis exclusif de recherches. Il y a là une divergence de vues dont nous aurons l'occasion de préciser le sens dans l'étude du permis d'exploitation.

B. — Les colonies particulières : Anciennes colonies, Somalies, Afrique du Nord.

Ces colonies ne présentent entre elles aucun point commun relativement à leur législation et, si nous les avons groupées, c'est d'abord parce qu'elles sont dissimilaires des autres et aussi, et surtout, — le fait est très heureux pour nous —, parce qu'elles possèdent toutes une institution particulière qui a le même nom, bien que des différences très marquées ressortent de son examen. Comme elle vient également de prendre naissance en droit français, il nous a paru utile de préciser toute la législation qui n'est d'ailleurs pas très étendue pour ces pays, en nous attachant à ce qu'elle touche plus particulièrement à cette institution.

a) Les « Anciennes Colonies » : Antilles, Saint-Pierre
Miquelon et La Réunion.

Dans ces colonies qui font partie de ce qu'on appelait autrefois les anciennes colonies, la règle de l'assimilation est en principe complète, mais il est nécessaire, pour qu'une loi y soit valable, qu'elle y ait été spécialement promulguée. Une autre règle non moins impérative réserve au Parlement Français le droit de légiférer.

Ni la loi de 1810, ni les lois suivantes, n'ayant fait l'objet d'aucune promulgation, il en résulte que ces colonies se trouvent actuellement encore soumises au seul régime du Code civil ; le propriétaire du sol est donc propriétaire en même temps du tréfonds et cela sans limites ; il peut exploiter les mines qui s'y trouvent ou les faire exploiter par autrui en lui cédant ses droits. Cela ne fait pas de difficulté pour les terres privées, en théorie bien entendu, car, en pratique, on n'imagine pas comment chaque propriétaire pourra utiliser son droit.

Mais la question conserve tout son intérêt en ce qui concerne les terrains domaniaux. Sur eux, l'Administration locale s'autorise à délivrer, aux individus qui en formulent la demande, des *permis d'exploitation* de courte durée. Ce procédé qui avait été sanctionné par le Conseil d'Etat comme un cas assez voisin de celui de permission de voirie, a, depuis, été reconnu valable par le Gouvernement français qui a toutefois fait savoir qu'il verrait défavorablement l'octroi de permis d'une durée supérieure à 6 ans. D'ailleurs cette institution d'une exploitation, en dehors d'une concession, ne présentera bientôt plus qu'un intérêt historique, car il est probable que la loi, depuis longtemps en instance devant le Parlement, sortira prochainement des cartons. L'occasion de légiférer s'était déjà présentée en 1906 lorsqu'une demande de permis de recherches avait été postulée, mais à ce moment, par un moyen dont la légalité est plutôt douteuse, on crut pouvoir différer la législation générale et établir par décret ce permis. Si le Gouvernement français avait eu qualité pour légiférer, il y a certainement longtemps qu'il

l'aurait fait ; il a même demandé au Parlement délégation pour le faire, mais celui-ci s'est abstenu d'y donner suite sous la poussée des représentants de ces colonies, qui avaient vu là une diminution de leur importance et de leurs prérogatives.

Le permis d'exploitation qui existe dans ces colonies, n'a d'ailleurs guère qu'une communauté de nom, avec celui institué par la loi du 28 juin 1927 pour la France et l'Algérie. Aussi nous n'insisterons pas davantage sur cette institution.

b) Côte des Somalis

La côte des Somalis est toujours soumise au vieux régime du décret des 6 juillet 1899, modifié et complété par ceux des 4 août 1901 et 19 mars 1905 ;— un décret serait également intervenu récemment pour rendre applicable à cette colonie le régime des zones, ce décret serait daté du 13 mars ou mai 1928 suivant les auteurs, nous n'avons pu le retrouver faute de référence, en tout état il laisserait intact le régime normal.—

Cette réglementation est intéressante à deux points de vue : spécifique et historique.

Historique, parce que ces décrets ont formé, pendant longtemps, la réglementation uniforme des mines dans toute l'Afrique Continentale française ; ce n'est que parce qu'ils ne satisfaisaient plus aux besoins modernes, qu'ils ont été remplacés, successivement de 1921 à 1928, dans toutes les colonies africaines sauf la côte des Somalis, par la réglementation actuelle que nous avons examinée précédemment.

Spécifique, parce qu'elle renferme également l'institution « d'un permis d'exploitation ».

D'ailleurs un projet de décret est à l'étude depuis 1928 pour cette dernière colonie et il est vraisemblable qu'il sortira bientôt, détruisant ainsi le second intérêt que nous pouvons encore lui porter.

Le régime minier est double suivant qu'il s'applique aux minerais communs, ou aux métaux précieux et aux

gemmes. Pour les seconds, un régime un peu différent est établi en juxtaposition avec le droit coutumier local qui reconnaît certains droits aux indigènes sur l'or de surface. Nous ne nous occuperons que du régime normal.

Une autorisation personnelle est d'abord exigée pour qui veut entreprendre des travaux miniers dans la colonie et ce, non pas comme on l'a écrit à cause du décret du 27 février 1924, mais par les décrets mêmes qui établirent le régime minier dans la colonie ; les fonctionnaires en service en sont toujours exclus.

Les recherches sont possibles par l'obtention d'un permis délivré à tout possesseur d'une autorisation et à priorité de la demande ; ce permis, d'une durée de deux ans et renouvelable une seule fois pour une même période, donne un droit exclusif de recherches à son possesseur qui peut, par la suite, disposer, — sous certaines conditions fiscales — des produits extraits pendant ses fouilles et postuler l'obtention d'un permis d'exploitation.

Le régime des concessions est inconnu, l'exploitation des mines ne peut s'opérer qu'au moyen d'un autre permis appelé « *permis d'exploitation* ». Ce permis est délivré d'office, par le Gouverneur de la colonie, après enquête de deux mois cloturée sans opposition ou avec oppositions levées par les tribunaux, soit aux demandeurs munis toujours d'autorisations personnelles à la priorité de la demande, soit, au cas d'existence de permis de recherches délivré dans le même périmètre, au permissionnaire. Si des oppositions ont été jugées valables, aucun permis d'exploitation ne peut être octroyé. Le permis ne peut être accordé que pour une période de vingt cinq ans, mais est renouvelable à l'infini, toujours par tranches de vingt cinq ans, moyennant le renouvellement des mêmes formalités.

L'exploitant a grosso modo les mêmes droits que le concessionnaire en France. Il a la libre disposition des produits extraits autres que les minerais précieux — sauf redevances fiscales — ; il a, sur les terrains de la surface, droit d'occupation, mais doit demander l'autorisation administrative ; de même il a droit de céder son permis, mais

seulement avec l'autorisation de l'Administration. En revanche, il doit réparation des dommages qu'il cause ; il doit exécuter ses travaux suivant les règles de l'art sous la surveillance de l'Administration ; il doit verser les taxes afférentes à son exploitation, mais n'est pas tenu à une exploitation minimum, il peut même ne pas exploiter du tout ; s'il paie régulièrement la taxe fixe il peut toujours détenir le permis et même le renouveler. Les formes géométriques du périmètre lui sont imposées, ainsi qu'un maximum et un minimum pour la surface englobée. Il lui est impossible de posséder deux permis portant sur des périmètres dont la distance est inférieure à une certaine limite.

Si, pour une raison ou une autre, (exploitation terminée, défaut de renouvellement à l'expiration d'une période de 25 ans, déchéance prononcée uniquement pour défaut du paiement des taxes d'exploitation), le permis prend fin, la mine est mise en adjudication ; au cas où cette dernière est réalisée, le nouvel exploitant se trouve soumis au même régime que le premier, si elle ne peut avoir lieu, les terrains retombent dans le droit commun et pourront par la suite faire l'objet d'une demande nouvelle de permis de recherches ou d'exploitation. Quant à la nature juridique de ce droit d'exploitation, le décret n'en a pas parlé, il semble, d'après l'analyse que nous venons d'en faire, qu'il s'agisse d'un droit immobilier, cessible, sui generis. Ce permis se distingue nettement de la concession par sa précarité même, un délai de vingt cinq ans étant excessivement court pour une exploitation minière.

c) Afrique du Nord

Par Afrique du Nord, nous entendons uniquement les colonies et protectorats suivants : Algérie, Tunisie, Maroc qui ont chacun un régime minier différent. Ils offrent pour nous un intérêt d'autant plus grand qu'ils sont situés à proximité de la métropole et que le climat n'y est pas tellement différent du nôtre. Malgré le temps relativement court depuis lequel ils sont soumis, d'une façon plus ou moins forte, à l'autorité française, on peut dire que l'assimilation économique est déjà considérable ; aussi n'est-il

pas étonnant de constater une tendance d'unification de régime, tant entre elles, qu'avec la Métropole, soit que ce soit celle-ci qui fasse admettre ses principes et ses raisons soit, au contraire qu'elle bénéficie des résultats fructueux des essais faits dans ces colonies et adopte, pour elle-même partie de leur régime.

Nous allons étudier maintenant le régime minier dans chacune d'elles.

I. Maroc.

Pour bien comprendre le régime légal du Maroc vis-à-vis de la France, il faut toujours avoir présent à l'esprit qu'il ne s'agit plus ici d'une colonie, mais d'un pays qui est seulement soumis à notre protectorat. En principe c'est donc lui qui se gouverne lui-même et les autorités françaises qui se trouvent sur les lieux n'ont qu'un rôle de conseiller. Dans le régime applicable au Maroc, ce rôle est cependant considérable et dépasse même largement la mesure du simple conseil, puisque la législation et la réglementation édictées par les autorités locales doivent être visées et contresignées par un fonctionnaire français qui est le Résident Général. Dans l'Empire chérifien, le système des lois et décrets ne sera donc plus applicable et sera remplacé par celui, comparable d'un point de vue très général, des dahirs, (émanant du Sultan), et des arrêtés viziriels, (émanant du Grand Vizir).

Depuis 1914, l'influence française a été telle qu'en pratique les législations et réglementations émanent des bureaux de l'Administration française et que l'autorité chérifienne ne fait que les entériner.

Aujourd'hui le régime des mines est posé par le dahir du 15 septembre 1923, remanié par les dahirs des 12 avril 1927 et 15 décembre 1928 ; cette législation, tout en respectant les principes culminants du droit musulman, est très fortement empreinte de notre régime minier colonial, cependant elle présente certaines particularités.

Le grand principe du droit minier, emprunté au droit musulman, est celui de la domanialité des gisements mi-

néraux ; cela pourrait présenter de graves inconvénients dans ce pays où l'Etat est presque inexistant, mais fort heureusement ce principe est tempéré par des restrictions telles, qu'en pratique il n'y a pas lieu de s'inquiéter des conséquences possibles.

Au surplus la réglementation est loin d'être uniforme et homogène ; à côté d'un régime commun, applicable à une grande majorité de minerais et de terrains, existe une multitude de règles spéciales soit quant à certain groupe de substances minérales, soit quant à certains terrains de nature particulière.

α) Avant d'étudier le droit commun, voyons rapidement ces règles.

1°) Les règles applicables sont différentes suivant la catégorie des minéraux. Les substances minérales sont en effet réparties en 5 groupes qui sont : celui des combustibles, celui des minerais métallifères et celui des sels marins, — soumis à un droit commun —, celui des hydrocarbures et celui des phosphates, — soumis tous deux, chacun à des règles spéciales. —

Les hydrocarbures sont en principe soumis au droit commun que nous allons analyser par la suite, sous les restrictions suivantes. Le renouvellement du permis de recherches et l'attribution du permis d'exploitation sont soumis outre à des obligations fiscales particulières assez lourdes, à la double obligation de la démonstration, à l'autorité administrative, de l'existence d'un gîte de ces substances et de la confection d'un minimum de travaux de sondage. De plus, la durée de la concession est très réduite, fixée à trente ans seulement ; le renouvellement ne pouvant avoir lieu que si l'exploitant justifie de la confection d'un minimum de travaux de sondage pendant la période précédente.

Quant aux phosphates, ils sont soumis à une toute autre réglementation, complètement différente de celle du droit commun : celle de la nationalisation. Les phosphates sont constitués en monopole au profit de l'Etat chérifien tant pour leur exploration et leurs recherches que pour leur

exploitation ; les travaux sont exécutés en régie par un « Office chérifien des phosphates », jouissant de la personnalité civile et travaillant d'une façon commerciale.

2°) Les règles applicables sont aussi différentes suivant les terrains dans lesquels se trouvent les minéraux. Ces dernières règles ont d'ailleurs des origines nettement marquées ; pour les unes, il s'agit d'une raison de sécurité militaire, pour les autres, de simples raisons fiscales.

Certains dahirs, notamment celui du 12 avril 1927, ont délimité à l'intérieur du pays, deux sortes de zones où les droits miniers sont très restreints.

Dans certaines zones, il est interdit non seulement d'effectuer des exploitations minières, mais encore de se livrer à des recherches ou à des explorations de terrains ; aucun permis ne peut être délivré pour ces zones.

Dans d'autres, bien qu'il soit toujours interdit d'exécuter des travaux quelconques d'exploitation ou de recherches, il est possible toutefois d'explorer le terrain pour rechercher la présomption d'existence de mines et, afin de conserver le droit des explorateurs, il existe pour ces régions, un permis de prospection, délivré à la priorité de la demande et renouvelable à l'infini, du moins si la région reste dans la même catégorie. Ce permis donne droit, tant qu'il n'est pas périmé, à l'obtention d'un permis de recherches qui sera délivré au moment où la région sera rendue au régime de droit commun.

Partant d'un tout autre ordre d'idées, un autre dahir, (15 septembre 1923) réserve, sur certaines zones, l'obtention des droits de recherches et d'exploitation au plus offrant d'une adjudication publique. Cette mesure pourrait avoir les plus fâcheux effets, si elle était étendue à de grandes régions mais, en pratique, elle n'est utilisée que lorsque la mine est déjà connue au moment de la demande de permis ; même dans ces cas son opportunité est très contestable tant au point de vue particulier qu'à celui général, car elle tend à provoquer l'élévation des prix des matières premières.

En dehors de ces zones, limitativement fixées, le droit commun s'applique ; il ne faut pas se dissimuler néanmoins que les exceptions sont si nombreuses maintenant,

que la règle paraît bien fragile surtout depuis la création d'un « Bureau de recherches et de participation minière », par le dahir du 15 décembre 1928, qui, s'il fonctionnait dans toute son étendue, réduirait presque à néant l'initiative et l'exploitation privées.

2) Voyons maintenant le fonctionnement de la réglementation commune.

Le décret du 27 février 1924 n'étant pas applicable au Maroc, tout individu ou toute société peut de plano postuler à l'obtention de droits miniers, sous une double restriction. Une exception est faite d'abord à la défaveur de divers fonctionnaires qui ne peuvent même pas prendre un intérêt quelconque dans une société minière du pays ; d'autre part une limitation est prévue à l'encontre de ceux qui voudraient avoir des droits sur une trop grande étendue, au delà de 25.000 hectares il est nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale donnée par dahir. Sous ces réserves, tous, colons, indigènes, ou étrangers peuvent s'intéresser dans une opération minière.

Contrairement à ce que nous avons trouvé jusqu'ici dans les autres régimes, l'exploitation n'est pas possible d'emblée ; il faut d'abord passer par les stades préliminaires et cette nécessité est d'autant plus rigoureuse que la réglementation prévoit trois états légaux différents.

Outre la période de recherches en vertu d'un permis administratif qu'on rencontre à peu près partout, et la période de la concession ou l'exploitation tire les produits de la mine suivant le régime fixé et qu'on rencontre aussi presque partout, il existe un état intermédiaire où l'exploitant en quelque sorte s'essaie et essaie la mine. Pendant cette période il exploite véritablement et, si la mine est suffisante d'une part et si d'autre part l'Administration le juge apte, il pourra après devenir concessionnaire.

Ces trois états sont caractérisés par les actes qui leur reconnaissent les droits correspondants et qui sont : le permis de recherches, le « *permis d'exploitation* », la concession. Ce qui est fondamental dans ce régime, et tout à fait

spécial, c'est la sorte d'hierarchie de ces actes, l'un ne pouvant être accordé qu'après le précédent.

Nous allons maintenant les analyser en nous étendant davantage sur le deuxième.

Les recherches. — Les recherches sont possibles et sanctionnées par l'obtention d'un permis délivré d'office, à la priorité de la demande, dans un périmètre de figure géométrique fixée invariablement. Ce permis délivré pour une période de trois ans et susceptible d'un renouvellement, permet la recherche exclusive des gîtes minéraux de la catégorie pour laquelle il a été postulé, donne droit à la disposition des produits de recherches, tant des minéraux pour lesquels il a été demandé, que des autres, et permet de requérir l'obtention d'un permis d'exploitation au terme de la période pour laquelle il a été accordé.

L'exploitation par permis. — Comme nous venons de le voir, le permissionnaire exclusif de recherches ne peut pas obtenir directement une concession ; le dahir de 1923 l'oblige à passer d'abord par le stade intermédiaire du permis d'exploitation, ce qui a le double avantage de permettre, à lui-même, de s'assurer de l'importance du gîte et, à l'Administration, de s'assurer de sa compétence. Ce permis est accordé d'office, par dahir, sur une demande présentée dans certaines formes administratives, après enquête, d'une durée de deux mois, clôturée sans opposition ou si les oppositions ont été levées par les tribunaux, au titulaire du permis de recherches non périmé, sans qu'il soit besoin de justifier de la confection de travaux quelconques, et sans même que la preuve de l'existence du gîte soit faite ; si des oppositions ont été jugées valables, aucun permis ne peut-être délivré. Le permis n'est octroyé que pour une période de cinq ans et est renouvelable une seule fois, pour un même laps de temps ; pour l'obtention de ce renouvellement, il faut justifier de la confection de travaux suffisants ; l'Administration ayant jugé que ce délai était suffisant pour exploiter totalement les petits gîtes, dits lenticulaires.

L'exploitant permissionnaire a grosso modo, les mêmes droits que le concessionnaire français ; il a la libre disp-

sition exclusive, — sauf redevances fiscales, — non seulement de toutes les substances de la catégorie sur laquelle porte son permis, mais de celles appartenant à d'autres catégories, voire même de non concessibles, qu'il aurait mises fortuitement à jour pendant son exploitation. Il a le droit de céder ou de louer son permis, mais en bloc et sous réserve d'en faire part à l'Administration ; il a droit d'occupation sur les terrains nécessaires à son exploitation, mais doit en revanche réparation de tous dommages qu'il cause. La forme géométrique du périmètre est imposée et doit être contenue dans celle du permis de recherches, elle est donc toujours inférieure à 16 kilomètres carrés (1.600 ha).

Si pour une raison ou pour une autre, (renonciation acceptée, retrait prononcé pour manquement aux règles administratives ou fiscales), le permis prend fin avant terme, l'Administration peut, ou bien l'annuler purement et simplement, ou bien le mettre en adjudication publique au profit de l'Etat. Le permis prend fin normalement à l'expiration du terme de 5 ans fixé, ou de dix ans s'il a été renouvelé. Si, à ce moment, le gîte n'est pas épuisé, l'exploitant a droit à l'octroi d'une concession. Si, dès l'origine, l'importance du gîte ne peut faire de doute et si l'exploitant veut se réserver, pour effectuer de grands travaux, une certitude plus grande, il peut requérir l'octroi d'une concession, mais pas avant la quatrième année du permis d'exploitation.

On voit donc par là que le permis d'exploitation constitue un droit immobilier, temporaire et indivisible, distinct de la propriété de la surface ; c'est en somme, une concession particulière, quant à sa durée.

La concession. — Elle ressemble beaucoup à la concession française et est le mode normal d'exploitation des grands bassins minéraux. Après une enquête de même durée, clôturée de même façon que celle en vue du permis d'exploitation, la concession est accordée d'office, par dahir, au titulaire d'un permis d'exploitation non périmé, qui exploite d'une façon régulière. Elle est accordée pour

une durée de 75 ans et est renouvelable pour 25 ans, si le concessionnaire exploite effectivement. Elle donne les mêmes droits et soumet aux mêmes obligations l'exploitant que s'il s'agissait d'un permis d'exploitation ; cependant la déchéance peut être prononcée plus fréquemment mais, dans ce cas, le montant de l'adjudication qui suit nécessairement, défalqué des frais, est remis à l'ancien concessionnaire.

L'étude du régime marocain a donc été pour nous d'un intérêt très grand puisqu'il nous a permis de voir une institution tout à fait particulière, celle du « permis d'exploitation » qui est complètement différente de celles que nous avons rencontrées jusqu'ici.

II. Tunisie

Passons maintenant à l'étude de la législation d'un pays soumis également à notre influence, peut-être même plus encore, puisque l'origine de nos relations y est plus ancienne. Bien que la France n'ait, comme pour le Maroc, qu'un protectorat sur la Tunisie, le régime de l'assimilation a été pendant quelque temps en vigueur ; actuellement le régime minier de droit commun est déterminé par le décret beylical du 28 décembre 1913, modifié par les décrets des 31 janvier 1923, 29 décembre 1923, 30 décembre 1925, et 30 décembre 1926.

Comme au Maroc, le principe fondamental est maintenant celui de la domanialité, mais fortement restreint permettant même l'acquisition des droits à la priorité de la demande.

Comme au Maroc encore, les substances minérales sont réparties en catégories, — à peu près les mêmes — ; il existe des réglementations spéciales pour certaines d'entre elles, l'exploitation des nitrates et phosphates ne peut avoir lieu qu'en monopole et les minerais de métaux ne peuvent, dans certaines régions, être acquis que par adjudication publique.

Enfin, comme au Maroc encore, le décret de 1924 instituant l'autorisation personnelle n'est pas applicable ;

donc tout individu peut s'occuper de questions minières, la seule exception existe à l'égard de certains fonctionnaires qui, par leur service, participent à la réglementation ou à la surveillance minières.

Nous ne nous appesantirons pas sur ces questions secondaires et donnerons seulement une analyse des institutions tunisiennes, en insistant principalement sur celles différentes du Maroc. Nous n'entendons cependant pas faire un parallèle entre les deux institutions ; étudiant celles-ci en tant qu'elles sont peut-être l'origine de la loi de 1927 nous préférons, au contraire, analyser à part chacune d'elles afin de pouvoir postérieurement nous reporter à l'une ou à l'autre.

De même que la législation marocaine, la législation tunisienne comporte trois actes permettant de reconnaître des droits aux explorateurs ou aux exploitants et ces actes portent encore les noms de permis de recherches, de permis d'exploitation et de concession.

Si le principe de législation demeure dans les deux pays celui de domanialité, si les institutions créées portent les mêmes noms, il existe toutefois des différences très grandes entre elles et on pourrait même dire que l'on a presque cherché malicieusement à réglementer différemment dans chacun de ces pays. Nous le ferons ressortir en cours d'étude, mais il nous faut signaler dès maintenant, à cause de son importance capitale, la différence entre la conception même de ces institutions.

Tandis qu'au Maroc, il s'agit de trois stades absolument hiérarchisés, dont l'un suppose la préexistence des précédents, ici il n'y a plus que trois institutions sur le même plan, se complétant le cas échéant, l'une l'autre, mais sans que l'une puisse être refusée pour la seule raison de l'absence d'une autre ; notamment le permissionnaire de recherches aura la possibilité de choisir, selon qu'il avisera, entre la concession et le permis d'exploitation.

Analysons donc ces trois institutions en insistant toujours davantage sur la seconde.

Recherches. — Les recherches deviennent possibles après l'obtention d'un permis constituant un droit mobi-

lier ; ce permis est délivré d'office, après reconnaissance des lieux et vérification du périmètre par l'Administration, à la priorité de la demande en due forme, par arrêté du Directeur Général des Travaux Publics (fonctionnaire français) ; au cas où plusieurs demandes concurrentes auraient la même date, une adjudication entre les concurrents désignerait le bénéficiaire. Délivré pour une période de trois ans, mais susceptible d'être indéfiniment renouvelé, chaque fois pour une nouvelle durée de trois ans, sur justification de l'exécution de certains travaux, il permet exclusivement la recherche, dans tout le périmètre, des substances comprises dans la catégorie visée ; il permet aussi l'occupation temporaire dans une large mesure et il donne droit à l'obtention, au gré de l'exploitant, soit d'un permis d'exploitation, soit d'un acte de concession. Enfin il peut être cédé au gré de son possesseur, sous réserve d'en faire la déclaration à l'Administration.

Exploitation par permis. — Si les recherches lui ont démontré qu'il s'agit d'un gîte minier peu important, ce qu'on appelle un gîte lenticulaire, et s'il peut prouver que ce gîte est exploitable, le permissionnaire de recherches pourra obtenir un permis d'exploitation, constituant à son profit un droit immobilier, temporaire, distinct de la surface. Ce permis lui sera délivré d'office, sans enquête, par le Directeur Général des Travaux Publics. Le permis n'est accordé que pour une durée de 5 ans, mais il peut-être indifféremment renouvelé, toujours pour la même période de 5 ans, si l'exploitant justifie de travaux d'extraction réguliers.

L'exploitant a, à peu près les mêmes droits et obligations qu'un concessionnaire français ; il a la libre disposition, — sauf taxes fiscales, — des produits d'extraction compris dans sa catégorie, mais ne peut tirer bénéfice des substances abattues fortuitement et non concessibles. On voit donc que le permis d'exploitation ne diffère d'une concession que par la nécessité de son renouvellement tous les 5 ans ; si on remarque que les charges fiscales sont beaucoup moins élevées pour le permis d'exploitation que pour la concession, on pourra comprendre que ce ré-

gime soit vu avec grande faveur et qu'on en ait demandé l'application dans d'autres colonies et même en France.

Concession. — Si l'importance du gisement est telle que son exploitation doive durer sinon indéfiniment, du moins fort longtemps, l'attribution d'une concession perpétuelle, constituant au profit du bénéficiaire un droit de propriété immobilier, indépendant de celui de la surface, peut avoir lieu au profit, soit du permissionnaire exclusif de recherches, soit du permissionnaire d'exploitation. La concession n'est toutefois accordée que si le postulant prouve l'existence du gîte minier et après enquête de deux mois, clôturée sans opposition non levée par les tribunaux, par le Directeur Général des Travaux Publics.

Le concessionnaire a tous les droits et obligations du permissionnaire d'exploitation, sauf qu'il est soumis à des charges fiscales plus lourdes, qu'il ne peut céder ou amodier la mine qu'avec l'autorisation de l'Administration et qu'il peut être déchu de son droit s'il arrête pendant plus de six mois, malgré une mise en demeure, son exploitation. Au cas de déchéance, la mine est mise en adjudication ; l'ancien concessionnaire est tenu à l'écart.

Cette analyse succincte nous montre, en même temps que la souplesse du régime colonial, l'existence d'un état intermédiaire entre le permis de recherches et la concession.

III. *Algérie.*

Il nous resterait maintenant pour terminer l'étude de notre législation coloniale, à analyser le régime applicable en Algérie. Mais l'Algérie, étant une colonie, est soumise directement à notre législation ; d'autre part son extrême proximité de la Métropole a amené le législateur à admettre pour elle le régime de l'assimilation complète. C'est ainsi que la loi du 21 avril 1810 a été mise en vigueur, en Algérie, par la loi du 16 juin 1851, de même la loi du 9 septembre 1919 a été étendue par le décret rendu en application de cette loi, le 8 mai 1920 et les lois suivantes, notamment celles du 16 décembre 1922 et 27 juin 1927 ont été directement applicables à cette colonie.



Nous avons fait l'étude du régime français jusqu'à la loi de 1927 ; les modifications énoncées dans cette loi, vont maintenant retenir notre attention ; nous allons voir notamment comment a été établi en Algérie et en France le système intermédiaire du permis d'exploitation, analogue à celui qui existait déjà en Tunisie et au Maroc, et dans quelles mesures on a tenu compte de ce qui existait dans ces colonies.

PREMIERE PARTIE

Le Permis d'Exploitation

CHAPITRE PREMIER

LA RAISON D'ETRE DE LA LOI DU 28 JUIN 1927

Nous nous sommes arrêté pour l'étude du régime français métropolitain, en 1923, à un moment où le législateur, s'étant aperçu combien avait été funeste à l'industrie nationale, le régime que la loi de 1919 avait instauré, en légalisant la pratique administrative antérieure qui tendait à substituer l'Administration au concessionnaire pour la conduite et la gérance de la mine, s'était ému des répercussions économiques qui se faisaient sentir malgré un régime monétaire international très favorable à la production industrielle intérieure et venait, en reconnaissant dans les hydrocarbures et gaz combustibles des matières concessibles, d'établir pour ces substances dont le pays avait un besoin vital, un régime tout à fait à part tant au point de vue prospection et recherches, qu'exploitation et fiscalité. Ce régime, beaucoup plus libéral que celui de droit commun, permettait à celui qui avait recherché pendant longtemps un gîte, qui pour cela avait dépensé très souvent des sommes considérables, de bénéficier d'autre chose que de l'espoir d'une infime chance de se voir attribuer l'exploitation de ce gîte sous des conditions financières telles, que si ce gîte n'était pas d'une certaine importance, il lui serait impossible d'en tirer aucun bénéfice, voire même d'amortir les avances qu'il aurait été obligé d'effectuer.

La création d'un permis exclusif de recherches des hy-

drocarbures donnant le droit de bénéficier, dès le début des produits extraits et assurant l'attribution de la concession au cas où celle-ci pourrait être accordée (si le gîte était exploitable), eut un succès considérable et bientôt les demandes affluèrent de tous les points du territoire.

L'expérience était faite, ce n'était point le désintéressement des personnes, ni leur incapacité, ni leur hésitation à se lancer dans des affaires hasardeuses qui avaient éloigné la masse des intéressés des mines et plus spécialement de leurs recherches, c'était uniquement la législation ou plutôt encore l'application trop draconienne de cette législation.

Cependant on n'avait pas encore voulu s'en rendre compte officiellement et la loi de 1923, si elle avait apporté une petite modification sur les recherches en général, s'était spécialement fixée pour but de légiférer sur la question des hydrocarbures.

Les autres gîtes miniers et notamment les minerais de métaux d'une part, les combustibles d'autre part, restaient soumis à la seule législation 1810-1919 avec tous les inconvénients qui en résultaient.

Aussi, alors que l'étranger faisait des efforts considérables pour ses mines, vit-on sévir en France, une crise aigüe, notamment pendant les années 1925-1926.

Le remède était simple à trouver et à appliquer, mais le législateur, poussé par des fins qui n'étaient pas toutes de l'intérêt général du pays et ne voulant pas reconnaître ses erreurs précédentes, n'eut pas le mérite de faire l'effort suffisant pour se dégager de toute politique de partis et pour rétablir un régime de liberté suffisante qui eût permis à la concurrence et à l'émulation privées de venir au secours de notre industrie défailante. Ne voulant pas reprendre, comme beaucoup de pays l'avaient fait — Espagne, Italie, Allemagne — la généralité des questions minières et commencer par rechercher les principes imposés par le droit naturel, le législateur français a, une fois encore, procédé par une réforme partielle qui malheureusement est venue apporter de nouvelles complications.

Nous allons commencer par établir aussi exactement que possible la situation de la réforme, nous dirons ensuite quels étaient les avantages et les inconvénients des solutions possibles, puis nous analyserons sommairement la position prise par le législateur, en en donnant tant la justification officielle, que les raisons pratiques qui l'ont déterminé.

§ 1

Situation de la réforme.

La réforme envisagée se présentait différemment suivant le point de vue auquel on se plaçait.

D'abord territorialement : nous avons vu dans l'introduction, que le régime minier était le même en Algérie qu'en France.

En se plaçant du côté de la Métropole. Si une nouvelle réforme était faite pour le régime métropolitain, l'appliquerait-on de plein droit, comme les lois antérieures, au régime algérien ? Dans ce cas, il faudrait tenir compte des possibilités de ce pays, lors de l'élaboration de la réforme. Au contraire, rompant avec la coutume instituerait-on un régime uniquement valable pour la France, quitte à établir plus tard un autre régime qui n'aurait pas les mêmes bases, pour l'Algérie ? L'Administration Algérienne avait pendant longtemps espéré l'admission de la seconde hypothèse et, même lors de la loi de 1930 venant compléter celle de 1927, elle montra une véritable hostilité à l'application de cette loi sur son territoire.

En se plaçant du côté de l'Algérie. On pouvait se demander si, étant donné le système employé jusqu'alors, il ne serait pas possible, tout en conservant les mêmes errements de principes, à savoir l'assimilation, puisque les conditions sont jugées dans les deux pays les mêmes, de légiférer pour la colonie, puis constatant l'opportunité de la réforme de l'appliquer en même temps à la Métropole. Ce ne constituerait certes pas un mouvement inverse, une sorte d'assimilation de la Métropole à la Colonie,

puisque ce serait toujours le législateur de la Métropole qui fixerait les règles ; il établirait seulement un régime ayant surtout en vue la colonie et en réserverait l'application à la Métropole.

Outre le point de vue territorial, on pouvait se demander si la réforme envisagée ne pouvait pas être restreinte soit à certains gisements miniers spécifiquement dénommés, soit à certains autres dont le groupe pourrait facilement être déterminé et dont l'état ne permettrait pas la mise en pratique de la législation antérieure. La loi du 16 décembre 1922 avait déjà établi en France et en Algérie, un régime tout à fait particulier pour les hydrocarbures ; en Algérie il existait aussi un régime spécial relativement aux gisements de phosphates. Il aurait été possible de mettre sur pied une législation applicable uniquement à une catégorie de minerais dont l'industrie nationale a un pressant besoin et dont elle est actuellement tributaire de l'étranger.

Même, complétant la distinction qui a toujours été faite dans notre législation et qui, d'ailleurs, a provoqué une protestation unanime et en se basant sur d'autres données pour éviter le même reproche, on aurait pu soustraire toute une catégorie de minéraux au régime de 1919 et les soumettre à une loi spéciale.

Dans le même ordre d'idées, mais en se plaçant non plus au point de vue de la nature du gisement, mais à celui de sa forme et de la façon dont il pourrait être exploité, on aurait pu ériger en une classe spéciale certains gisements placés dans des conditions d'exploitation particulièrement difficiles. Maintenant, en principe, le régime antérieur, on aurait pu constituer un régime beaucoup moins sévère pour les gisements ne couvrant pas un périmètre maximum déterminé ; on aurait pu établir également une procédure de faveur quand aux délais et à la forme pour les exploitations situées uniquement sous des terrains appartenant au domaine ; on aurait pu de même différencier les gisements se trouvant à une profondeur plus ou moins grande, ou situés dans des endroits secs ou au contraire traversant des nappes d'eau. La durée d'exploitation de

certains gisements étant faible et connue par avance avec une bonne approximation, on aurait pu trouver là une mesure excellente, quant à la détermination de la modification envisagée; on aurait pu enfin, pour provoquer une forte émulation entre les chercheurs, reconnaître comme on l'a déjà fait pour les hydrocarbures, comme notre législation coloniale l'admet depuis fort longtemps et comme au surplus le droit allemand le pose en principe, un véritable droit à l'inventeur et, soit procéder, comme pour les pétroles, en attribuant à l'inventeur un droit de priorité à l'obtention de la concession, soit au moins lui reconnaître une part dans l'exploitation; ceci d'autant plus facilement que la loi de 1919 et le cahier des charges imposent la constitution d'une société spéciale dans laquelle il est facile de considérer le droit de l'inventeur comme un apport en nature.

§ II

Avantages et inconvénients des solutions possibles.

Relativement à la question territoriale, il n'est pas douteux que le législateur avait tout pouvoir pour déterminer le champ d'application de sa réglementation.

Il pouvait établir un régime particulier pour les gîtes d'une certaine catégorie, régime valable uniquement pour l'Algérie, — il existait d'ailleurs déjà un précédent pour les phosphates —, puis il pouvait envisager d'autres dispositions pour la France; en ne promulguant pas ces dernières en Algérie, elles n'y auraient pas été applicables. Le seul procédé auquel il fallait prendre garde, c'était de modifier les lois antérieures sans spécifier le champ d'application territoriale des nouvelles mesures, car on se serait alors demandé quel régime deviendrait applicable au pays où cette modification n'aurait pas été promulguée.

Matériellement deux moyens s'offraient au législateur pour remédier à la situation que nous venons de préciser : ou modifier le régime antérieur, ou le compléter par de nouvelles mesures.

La révision totale de la législation minière semblait en pratique impossible, jamais un accord n'aurait pu être réalisé sur les principes essentiels et la modification n'aurait jamais obtenu une majorité aux Chambres.

Du moins, on aurait pu songer à une révision partielle ; mais si légèrement qu'eut été effleuré un principe, l'effervescence que les hommes politiques modernes témoignent dès qu'ils abordent un sujet qui peut avoir une répercussion sur la confiance que les électeurs leur témoignent, aurait eu pour résultat certain de faire dégénérer les débats sur des questions de doctrine et le projet n'aurait pas davantage pu voir le jour.

L'exemple de nombreux projets et propositions de réformes qui, depuis 1898 jusqu'à nos jours, sont venus échouer sur les bureaux des Chambres, en est malheureusement la preuve la plus convaincante.

L'autre système, celui de compléter la législation existante par de nouvelles dispositions, présente l'avantage pratique d'éviter l'inconvénient précédent, à la condition toutefois que le législateur s'abstienne de prendre position sur toute question de principe. Mais l'emploi de cette méthode présente un double vice, autrement sérieux que le précédent. Comment les nouvelles dispositions se coordonneront-elles avec les anciennes, si celles-ci restent volontairement inconnues du législateur ? De plus, en cas de divergence entre les nouvelles dispositions et les principes anciens, comment fera-t-on le département des institutions ?

Le cas s'est d'ailleurs déjà présenté pour l'application de la loi de 1919 et, dans l'historique, nous avons vu combien la question était difficile et combien les avis étaient partagés.

Quoiqu'il en soit, voyons comment le législateur a considéré le problème en 1927 et comment il l'a résolu.

§ III

La loi du 28 juin 1927

Il faut soigneusement distinguer entre ce qu'on a voulu faire et ce qui a été fait en réalité. Nulle part peut-être

plus que dans ce domaine, on ne peut trouver un exemple aussi frappant de l'opposition qui peut exister entre ces deux choses dans une loi moderne.

A. — *Ce qu'on a voulu faire.*

Nous avons déjà dit que ce n'était pas une refonte générale de notre législation minière, ce n'était pas une refonte générale parce que l'histoire avait montré qu'une telle réforme était impossible dans l'état des mœurs politiques et des habitudes des élus actuellement en vigueur ; ce n'a même pas été, comme en 1919 et 1922, une réforme partielle, du moins du point de vue matériel, car le législateur a pensé qu'il était imprudent de laisser place à un débat général quelconque, même sur un point de détail. On a même poussé si loin cette prévention légitimée par les débats précédents, qu'on a voulu être censé ignorer l'état antérieur de la législation. Cela apparaît nettement dans l'intitulé de la loi et ressort davantage de l'étude de certains détails d'application, qui semblent contraires au régime jusqu'alors reconnu, qui ont une portée certaine et qui cependant n'abrogent pas tacitement ce qui existait auparavant. Nous reviendrons d'ailleurs sur ces points au fur et à mesure que nous en rencontrerons les contradictions et nous essayerons alors de les résoudre.

Il ne peut y avoir de doute : on a voulu faire uniquement quelque chose de nouveau, et il faut reconnaître de suite que c'est ce qu'on a fait en réalité.

De plus on a voulu continuer le régime d'adaptation pour l'Algérie et, sauf quelques réserves de détail, on a établi le même régime pour l'Algérie et pour la métropole.

Ni la loi, ni les travaux préparatoires ne laissent transpirer quoi que ce soit sur l'origine du projet, mais il est indiscutable par l'analyse même de la loi, qu'au début, on ait voulu établir le régime envisagé pour l'Algérie. Nous avons montré comment les législations du Maroc et de la Tunisie rendaient possible la reconnaissance d'un moyen spécial d'exploitation des mines par permis et combien cette institution avait eu de succès dans ces pays.

Il était naturel, comme cela avait été plusieurs fois officiellement réclamé, qu'un régime semblable existât en Algérie, où des gisements miniers se trouvaient en grande quantité.

Cette origine se retrouve nettement dans la nature du permis de 1927 qui tient à la fois des permis marocain et tunisien.

Dès à présent signalons les principales différences. Nous avons vu que, dans la législation marocaine, le permis d'exploitation formait un stade obligatoire entre les recherches et la concession ; or dans la loi de 1927, l'institution créée ne modifiant pas le régime antérieur, il est toujours possible d'obtenir directement, comme sous la loi de 1810, une concession ; la législation française du permis d'exploitation ne consiste que dans une possibilité pour l'exploitant d'obtenir un titre différent lui permettant de procéder à des travaux miniers. D'autre part, le choix entre la concession et le permis d'exploitation n'est pas arbitraire, quant à la conséquence relative à la durée ; la première est nécessairement très longue et son temps est fixé, une fois pour toute, par la loi, le second au contraire est très court et ne peut être prorogé que pour une période encore faible, au bout de laquelle le permis se trouve éteint ; cela distingue nettement le régime de 1927, du régime existant en Tunisie où l'exploitation par concession, aussi bien que par permis, est illimitée dans le temps ; la seule différence entre les deux institutions étant, en droit strict, que tandis que la concession est donnée une fois pour toutes pour un temps illimité, le permis d'exploitation pour continuer à produire effet, doit être renouvelé à chaque extinction du terme.

Il n'en résulte pas moins, malgré ces différences, — nous dirions même volontiers que c'en a même été la conséquence — que le régime de 1927 a été établi pour compléter la législation des mines dans l'Afrique du Nord Française.

Lors de l'élaboration de cette loi, on s'aperçut que le régime de l'assimilation qui n'avait jusque là reçu qu'une légère atteinte par suite de l'adoption d'un régime spécial

pour les phosphates en Algérie — régime d'ailleurs sinon identique, du moins inspiré de ce qui existait également au Maroc et en Tunisie —, allait être assez sérieusement ébranlé, si on réservait cette nouvelle loi à l'Algérie. De plus le système métropolitain ne donnant pas satisfaction et ne pouvant être changé pratiquement, l'idée vint de créer un régime qui serait peut-être un peu différent de celui qui eut pu être adopté pour l'Algérie seule afin de ne pas trop heurter ce qui existait auparavant en France ; ce nouveau régime serait applicable tant en France qu'en Algérie.

Nous avons jusqu'ici examiné deux points principaux que le législateur s'était proposé d'atteindre, du moins implicitement ; il en est un troisième sur lequel il a tenté de s'expliquer ostensiblement, sinon dans la loi elle-même, du moins dans les travaux préparatoires : c'est la détermination des gisements miniers auxquels devait s'appliquer la loi de 1927 et qui pouvaient être soumis au régime d'exploitation par permis.

Dès le début il ne s'agissait pas de créer un régime particulier relatif à certaines mines de nature limitativement déterminée, comme la loi de 1922 pour les hydrocarbures et gaz combustibles, comme devait l'être plus tard celle de 1928 pour les mines de sels de sodium et de potassium ; il ne s'agissait pas non plus d'établir un nouveau mode d'exploitation s'appliquant pour toute mine concurremment avec le régime de concession qui se montrait excessif ; il s'agissait simplement d'encourager l'émulation privée pour permettre l'exploitation de gisements qui avaient dû être abandonnés comme ne pouvant subvenir aux besoins des charges de la demande et de l'octroi d'une concession.

Le texte législatif ne le dit pas, mais les travaux préparatoires — qui se résument d'ailleurs à l'exposé des motifs et aux rapports des commissions de la Chambre et du Sénat, puisqu'il n'y a eu aucun débat ni aucune discussion, — sont tous d'accord sur ce point.

Etant donnée l'importance que cela peut avoir pour l'application de la loi, nous croyons devoir fournir dès maintenant quelques précisions.

Tous les rapports ont ceci de particulier : à part une exception¹, ils ne cherchent qu'à démontrer l'utilité de la loi et ils s'accordent tous pour exposer la nécessité de faire le plus grand effort en vue d'assurer l'exploitation de tout gisement minier. Laissons notamment la parole à M. Morinaud² :

« L'exploitation totale de nos richesses naturelles s'im-
« pose, à l'heure actuelle, comme une impérieuse nécessité.
« Il importe non seulement, pour aider ce pays à retrouver
« son plein équilibre économique, mais encore pour ac-
« croître sa force de productivité et son expansion indus-
« trielles, de favoriser par tous les moyens dont dispose le
« législateur, la mise en oeuvre de la totalité de nos ressour-
« ces souterraines. C'est dans le dessein de combler une
« lacune dans notre économie juridique minière de natu-
« re à gêner, ralentir ou empêcher certaines entreprises
« profitables, que le gouvernement a rédigé et proposé à
« votre appréciation un projet de loi tendant à instituer
« le permis d'exploitation de mines ».

Satisfaits de ces belles considérations, les différents rapporteurs s'attaquent ensuite à l'état de la législation existante, et, reprenant d'ailleurs tous les mêmes arguments, ils montrent comment le régime antérieur ne pouvait convenir et en arrivent, sinon à le critiquer, du moins à en regretter au fond l'application, sans s'apercevoir combien est fausse leur situation puisque ce régime est leur oeuvre, — du moins celle de leurs prédécesseurs, — et qu'il leur appartient justement de le réformer pour le mettre en concordance avec l'état économique actuel.

a. — Les rapporteurs nous indiquent donc qu'il existait un permis de recherches accordant certains droits à son titulaire; mais celui qui a obtenu un tel permis ne peut se livrer à aucun travail d'exploitation proprement dit, ceci lui est strictement interdit par l'article 5 de la loi du 21 avril 1810, il ne peut même pas, en principe,

1. Rapport au Sénat par M. Jenouvrier, relativement à l'Hypothèque. *J. O.*, 1927, Sénat. An. 312.

2. Rapport à la Chambre des Députés, *J. O.*, 1927, Ch. des D., An. 3964.

tirer parti des produits extraits au cours de ses recherches¹; pour le faire, il devra obtenir l'autorisation de l'administration, et l'expérience a prouvé que le plus souvent la valeur des produits vendus en vertu de cette autorisation ne représentait qu'une faible partie des dépenses de prospection.

On peut, après cela, se demander, puisque le législateur reconnaît lui-même que cette institution est défectueuse, pourquoi tarde-t-il à la réformer ?

Pourquoi par exemple le législateur n'établit-il pas un régime semblable à celui des permis exclusifs de recherches qui existent dans beaucoup de nos possessions coloniales et qu'il a admis récemment en France, pour les hydrocarbures et gaz combustibles². ? Pourquoi le législateur continue-t-il à interdire à l'explorateur de tirer parti des résultats de ses recherches ? Quel intérêt général y-a-t-il à ce qu'une certaine quantité de minerais soit perdue faute d'avoir été traitée ou expédiée à temps. Pourquoi en un mot interdire la disposition sans autorisation des produits extraits ?

On répondra qu'il y a deux raisons. D'une part une telle reconnaissance de droits amènerait vite des abus et les recherches se transformeraient bientôt en exploitation; d'autre part, elle porterait atteinte aux droits des propriétaires de la surface.

La seconde raison, si elle pouvait avoir une certaine valeur sous le régime de 1810, n'en a plus aujourd'hui. En effet, sous le régime de 1810, le propriétaire de la surface était aussi propriétaire du sous-sol et par conséquent de la mine, il n'en était dépossédé que par l'acte de concession qui valait expropriation au profit du concessionnaire; si donc on admettait, pour l'explorateur, la possibilité de bénéficier de ses recherches avant l'établissement de l'acte de concession, on pouvait y voir une spoliation au détriment du propriétaire de la surface. Cette question pourrait cependant être fortement discutée, mais nous la laisserons de côté, puisque le fait ne

1. Rapport Jenouvrier et exposé des motifs.

2. Loi 16 décembre 1922, *v.* p. 47.

peut plus se présenter, la législation originaire de 1810 continuant bien à s'appliquer pour l'exploitation de certaines mines, mais ne pouvant avoir d'effets pour toutes nouvelles recherches. Sous le régime actuel, — loi de 1919 — nous avons vu que nous étions amené à dire que c'était l'Etat qui devait être considéré comme propriétaire de la mine avant, comme après la concession. Nous en trouvons au surplus incidemment un argument dans le rapport Morinaud de la loi de 1927 où nous lisons : « Les concessions qui peuvent être accordées à l'heure actuelle, constituant avec le cahier des charges qui accompagne les décrets dont elles sont l'objet, de véritables contrats avec l'Etat, aux termes desquels les concessionnaires sont investis... du droit de *disposer* de la substance... ». Il n'y a donc plus de raison d'empêcher le permissionnaire et partant l'intérêt général, de bénéficier des substances extraites.

La première raison peut sembler avoir plus de valeur, cependant il est facile de la réfuter. L'administration a un droit de regard très important sur les travaux effectués, même par les permissionnaires de recherches, il lui serait donc possible d'arrêter ces travaux au cas où ils dégèneraient en véritable exploitation. De plus, le permis de recherches est donné à titre précaire et pour un temps très court, — deux ans maximum, — l'exploitation qui pourrait avoir lieu pendant ce temps ne serait par conséquent jamais très importante et l'intérêt général que le législateur dit vouloir protéger, ne pourrait que se trouver favorisé.

Ce serait effectivement là un des meilleurs stimulants pour les explorateurs qui auraient ainsi plus de probabilités de se voir rembourser de leurs frais de recherches que ne peut leur donner le simple espoir d'une indemnité d'invention, toujours problématique, de la part du futur concessionnaire.

Or pour remédier à ces résultats dont s'émeuvent tant le gouvernement que les rapporteurs à la Chambre, il eut suffi d'une très légère modification à la loi de 1810.

b. — Les rapporteurs indiquent ensuite quelle était

l'autre institution relative aux mines et quels étaient ses inconvénients.

Nous reproduisons textuellement la partie du rapport de M. Jenouvrier relative à ce sujet, qui est peut-être la plus suggestive à cet égard : « A l'heure actuelle, l'exploitation de nos richesses minières ne peut se faire, d'après la loi de 1810-1919, qu'en vertu de concessions consenties par l'Etat, à la suite d'une longue instruction, à des conditions rigoureuses et à des clauses financières complexes. Leur durée est considérable, de 99 ans invariablement pour les gisements de houille et de lignite, de 50 ans au minimum à 99 ans au maximum pour les autres gisements. Et pendant tout ce temps la menace de la déchéance avec toutes ses conséquences pèse sur le concessionnaire... » La conséquence de ce régime nous la trouvons dans un autre rapport¹ : « de nombreux prospecteurs abandonnent purement et simplement certaines recherches et renoncent à l'exploitation de certaines mines... parce qu'ils hésitent à se lier pour une longue période vis-à-vis de l'Etat dans les conditions rigoureuses et onéreuses d'un décret de concession, pour une exploitation qui ne sera vraisemblablement que de courte durée et de rendement modeste. »

On ne peut obtenir un meilleur aveu, par le législateur lui-même, de la faillite du système mis en oeuvre depuis une vingtaine d'années, régularisé et renforcé par la loi de 1919. Ce régime ne peut donner satisfaction. Les rapporteurs se retranchent vainement derrière la durée trop longue des concessions, pour les exploitations de faible importance. En effet, il ne tenait qu'à eux de proposer une modification en ce sens. De plus, si le délai devait influencer sur l'exploitation, ce ne serait certainement pas sur celles-ci qu'il agirait ; car qui peut le plus, peut le moins et, dès que le gîte serait totalement épuisé, l'exploitation se terminerait d'elle même ; ce qui resterait à couvrir de la concession serait sans objet. Mais ce délai influencerait au contraire, sur les grosses exploitations, pour les-

1. Rapport Morinaud, *op. cit.*

quelles les dirigeants pourraient hésiter à entreprendre des travaux coûteux, s'ils ne pensaient pas pouvoir les amortir dans le délai imparti. C'est donc uniquement, d'une part, l'excès de formalités dans l'obtention d'une concession minière et, d'autre part, les charges trop importantes de toute nature imposées aux concessionnaires qui ont amené l'éloignement des individus de cette industrie cependant si nécessaire. Plutôt que de déplorer cet état défectueux et d'établir un régime juxtaposé, peut-être aussi malheureux, il aurait mieux valu reconnaître les erreurs du régime antérieur et essayer d'y porter remède.

Au surplus les événements économiques qui ont bouleversé les mines, en France, dans les années antérieures au vote de la loi, ont montré que¹ « le souci d'assurer au regard de l'intérêt public la meilleure exploitation des grands gisements souterrains » n'avait nullement été légitimé par les faits; cela aurait du suffire pour mettre en garde le législateur et l'inciter davantage à modifier ce régime.

Nous retiendrons donc que c'est officiellement parce que le régime antérieur ne pouvait s'appliquer aux gîtes de dimension moyenne, qu'a été votée la loi de 1927.

De plus cette loi devait organiser les moyens de remédier à l'état d'abandon d'un nombre considérable de mines.

B. — Ce qui a été fait en réalité.

Pour arriver matériellement au résultat voulu, on a voté la loi du 28 juin 1927. Puis on s'est aperçu qu'une grosse lacune avait été commise et quelque temps après on essaya de la combler; ce ne fût pourtant que l'oeuvre de la loi du 8 février 1930 qui permit la réversibilité d'une concession en permis d'exploitation.

Nous aurons l'occasion de faire l'étude détaillée de cette loi dans le chapitre relatif à la naissance du permis. Dès maintenant, nous devons dire cependant quelques

1. Rapport Jenouvrier, *op. cit.*

mots du différent qui prit naissance relativement à l'application territoriale de cette dernière loi et qui a été la raison de son vote tardif.

Le projet originaire de 1928 n'avait pas précisé que cette loi serait applicable à l'Algérie, le rapporteur à la Chambre en fit voter la mention en addition. Quand la loi vint devant le Sénat, celui-ci demanda l'assentiment du Gouvernement Général de cette colonie, avant de voter cette disposition. Or ce dernier refusa d'abord, pour des raisons dont nous examinerons la valeur plus tard, ce qui faillit faire échouer le projet, car il est vraisemblable qu'on n'aurait pas établi un régime différent pour la métropole et la colonie. Finalement le Gouvernement Général se rendit aux raisons du Ministère des Travaux Publics. La loi ne fut votée par le Sénat et promulguée que deux ans plus tard.

Nous avons vu qu'on avait voulu uniquement faire du neuf, aussi a-t-on soigneusement laissé de côté, toute la législation antérieure qui continue à s'appliquer comme auparavant et, comme l'intitulé de la loi du 28 juin 1927 l'indique, on a créé un nouveau moyen juridique d'exploitation pour certaines mines : « Loi relative à l'institution du permis d'exploitation de mines ».

A lire cet intitulé, on croirait simplement avoir affaire à une nouvelle institution, et à lire, tant l'exposé des motifs, que les rapports aux Chambres, on serait persuadé qu'il a été établi une nouvelle condition juridique autre que la concession pour l'exploitation des mines. Or le législateur qui préféra la multiplicité de situations incohérentes à la souplesse d'un régime bien étudié, ne s'en est pas tenu là. Peu lui coûtait en vérité ; ce n'est pas une nouvelle institution qu'il créa, mais, — sans d'ailleurs certainement s'en douter, — *deux*, très distinctes, tant par leur nature juridique que par leurs effets, se rapportant chacune à un principe de législation différent, aggravant ainsi la confusion dans la réglementation que nous avons eu tant de peine à éclaircir précédemment.

Ces deux institutions se succèdent normalement dans

le temps. Le législateur de 1927 leur donne le nom commun de permis d'exploitation.

Certains auteurs qui ont eu l'occasion d'écrire des articles de revues sur cette question, se sont aperçus qu'il y avait quelques chose d'anormal dans cette dénomination et ont fait suivre le second permis du qualificatif de *spécial*. Nous les suivrons dans cette voie, sans attacher aucune importance particulière à cette désignation et sans vouloir dire par là que le second permis est plus exclusif que l'autre ; il ne s'agit que de deux institutions différentes l'une de l'autre, mais placées en quelques sorte sur pied d'égalité, le qualificatif ajouté à l'une d'elle ne servant qu'à la différentier de l'autre.

Tout au long de cette première partie et dans le second chapitre de la deuxième, nous aurons à envisager, dans chaque cas, ces deux institutions.

Nous aurons l'occasion de revoir jusqu'où cette idée de ne faire que du neuf a pu entraîner le législateur ; notamment nous le verrons ainsi justifier son refus de reconnaître à l'exploitant un droit accessoire jusqu'alors cependant incontesté.

C. — *Analyse générale de la loi de 1927.*

La comparaison des deux études précédentes, permet déjà de voir combien est importante la différence entre ce qu'a prétendu vouloir faire le législateur et ce qu'il a réellement fait.

Cette différence n'existe pas seulement en ce qu'elle touche aux grands principes, mais aussi à une quantité importante de dispositions secondaires. Nous ne pouvons évidemment pas les considérer ici, les anomalies résulteront seulement des développements ultérieurs.

Afin d'éclairer ces derniers, nous allons cependant donner dès maintenant un bref aperçu des dispositions des lois de 1927 et 1930 d'après l'exposé des motifs.

Nous venons de voir que ces lois ont établi la possibilité d'exploiter une mine avec un permis d'un nouveau genre et cela vient abroger tacitement, et au moins par-

tiellement, l'article 5 de la loi de 1810 qui voulait que « les mines ne pussent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat ».

D'après le nouveau régime, le Gouvernement aura la possibilité d'accorder à l'explorateur un permis d'une durée très limitée, mais renouvelable et pouvant être remplacé, après extinction du délai fixé, par un permis spécial d'une durée plus étendue.

Ce permis, dont la nature juridique a de nombreux points communs avec celle de la concession, confère à son titulaire le droit de procéder à des travaux d'exploitation sur le gisement désigné, trop faible pour supporter une concession, mais susceptible pourtant de fournir quelques profits; il peut permettre à son titulaire de se rémunérer de sa peine par la mise en valeur immédiate de sa découverte, alléger ses charges financières et tirer de ses travaux un juste encouragement, en utilisant les substances extraites.

L'octroi de ce permis met en oeuvre une procédure rapide, — relativement. — De même son retrait peut-être immédiatement prononcé lorsque l'intérêt général est menacé, notamment par des travaux compromettant l'exploitabilité future du sous-sol.

Les droits des propriétaires du sous-sol, consacrés par l'attribution d'une redevance tréfoncière, sont, en outre, protégés par les dispositions empruntées au régime des concessions minières. Par contre, le titulaire du permis se voit accorder la faculté d'occupation temporaire.

L'intérêt fiscal de l'Etat est satisfait par le paiement d'une redevance fixe, calculée d'après la superficie du permis et d'une redevance proportionnelle à la valeur des produits extraits.

On a ainsi¹ « voulu créer un régime simple et souple, aux procédures brèves, conciliant la meilleure utilisation des ressources nationales et aussi leur prudente conservation, avec l'intérêt légitime de l'inventeur de la mine, base de tout progrès nouveau dans l'industrie minérale ».

1. Exposé des motifs J. O. 1927 cl. d. D. Ann. 3815.

* * *

Malheureusement l'étude approfondie des différentes questions ne nous permettra peut-être pas de conclure dans ce sens.

CHAPITRE II

DE LA NATURE JURIDIQUE RELATIVE A L'EXPLOITATION PAR PERMIS

L'étude de la nature juridique relative à l'institution créée par la loi de 1927 est très complexe.

La simple lecture du texte législatif fait apparaître une quantité considérable de différences suivant le point de vue auquel on se place. Aussi, pour arriver à synthétiser les divers éléments qu'on est amené à considérer, il importe de commencer par préciser soigneusement ce qu'on se propose d'étudier.

Nous considérerons donc, d'abord, l'exploitation en elle-même, sans préciser par qui elle est assurée, et nous nous demanderons quelle est sa nature juridique; la réponse n'exigera pas beaucoup de développements puisqu'il s'agit uniquement de savoir si, dans tous les cas, l'opération est de caractère commercial.

Puis nous aborderons l'étude de l'acte générateur du permis d'exploitation et nous nous demanderons aussi quelle est sa nature juridique; cette question conservera assez longtemps notre attention, car elle est très difficile à résoudre, nous en avons eu un aperçu par les quelques mots que nous venons de dire dans la partie historique, relativement à l'acte de concession; nous serons même obligé de distinguer nettement les deux permis envisagés dans la loi de 1927, le permis ordinaire et le permis spécial.

Enfin, nous passerons à l'examen de la nature juridique du droit reconnu par ce permis d'exploitation au profit

de son titulaire ; nous serons amené à rechercher s'il conserve toujours sa forme première ou s'il se modifie quand le permis se transforme en permis spécial et nous en profiterons pour le comparer tant à celui des autres permis d'exploitation existant, qu'aux droits d'exploitation résultant d'autres lois : la concession et le permis exclusif de recherches d'hydrocarbures et gaz combustibles.

§ I

De la nature juridique de l'exploitation de mines.

La loi de 1810 portait, dans son article 32, que « l'exploitation de mines n'est pas considérée comme un acte de commerce et n'est pas sujette à patente » ; mais son article 5 réservait la possibilité d'exploiter aux seuls titulaires d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat.

C'était là une conception d'un rigorisme parfait en droit pur, puisqu'il s'agissait de l'exploitation d'un immeuble n'ayant pas de particularités telles qu'elles le rendent essentiellement différent des maisons ou des terres.

L'évolution économique tant industrielle que commerciale du siècle dernier a montré combien ce système donnait des résultats déplorablement relatifs à la non solidarité des dettes quand il y avait plusieurs dirigeants, relativement encore à la liquidation des biens au cas de mauvaises affaires (impossibilité de faillite ou de liquidation judiciaire), relativement enfin à la compétence juridictionnelle, les individus qui se trouvaient en relations d'affaires avec les concessionnaires de mines devaient porter leurs différends devant les juridictions civiles et ne pouvaient bénéficier de la rapidité et de la modicité des frais des tribunaux de Commerce.

En pratique, il est vrai, la situation avait bien changé depuis la loi de 1893 sur les sociétés par actions, légalement par leur forme commerciales ; mais ce ne fut que la loi du 9 septembre 1919 qui remédia complètement à cet état de choses : son article 5 porte en effet : « l'exploitation des mines est considérée comme un acte de commerce... ».

L'article 32 de la loi de 1810 se trouvait certainement abrogé, mais l'article 5 de cette même loi subsistait toujours, il n'y avait que le concessionnaire qui devenait commerçant.

Notamment, le titulaire d'un permis de recherches, vendant les minerais tirés pendant ses recherches avec l'autorisation de l'Administration ne pouvait invoquer ce bénéfice et restait soumis, hors le cas où il s'agissait d'une société commerciale, uniquement au droit civil. De même la loi de 1919 ne visant expressément que les mines, il était admis que l'art 5 de la loi de 1919 était restrictif et que le caractère de commercialité ne pouvait s'appliquer aux exploitations de minières, ou de carrières.

Pour tous ces cas il y aurait cependant le même intérêt que pour les mines à admettre tant la liquidation que la juridiction commerciales.

Devant cette interprétation si restrictive de l'article 5 de la loi de 1919, on peut se demander si l'exploitation par permis délivré suivant la loi de 1927, est commerciale de par sa nature, c'est-à-dire, si, en dehors des formes spéciales que peut présenter la personnalité attributaire, en dehors des industries annexes de caractère commercial qui peuvent s'y rattacher et dont elle ne constituerait que l'accessoire, elle doit être considérée, à cause même de sa nature minière, comme commerciale.

Il est certain que le législateur de 1919 n'a eu en vue que l'exploitation par concession, puisque c'était le seul mode d'exploitation qui existait alors; il est non moins certain que le législateur de 1927 ne s'est pas occupé de la question et n'a pas entendu se référer, sur ce point, à la loi de 1919, puisqu'il a semblé vouloir l'ignorer. Ces deux raisons tendraient à faire admettre qu'il y a lieu de refuser le caractère de commercialité au permis d'exploitation.

Cependant, à notre avis, le contraire doit être reconnu : il faut d'abord remarquer que le texte de 1919 ne s'y oppose

nullement. Ses termes sont très généraux : « l'exploitation des mines est... ». Si originairement la réforme n'affectait que les seuls modes d'exploitation reconnus, les concessions, on ne peut justement en déduire, étant donnés surtout les termes employés, que le législateur ait voulu limiter la portée de son texte à ce qui existait alors.

Donc, puisque le texte législatif ne s'y oppose pas et qu'il y a un intérêt pratique considérable à l'admettre en notre matière, nous ne voyons pas de bonnes raisons pour ne pas l'y appliquer.

Au surplus, si on soutenait l'opinion opposée, comment pourrait-on régler la situation financière de l'exploitant au cas où le permis d'exploitation viendrait à se transformer en concession, ou au cas plus délicat où un concessionnaire, par hypothèse commerçant et ne pouvant sous ce régime exploiter fructueusement, viendrait, en vertu de la loi de 1930, à demander la réversibilité de son droit en un simple permis d'exploitation ?

Aussi, pour toutes ces raisons, nous admettrons que la nature juridique de l'exploitation des mines est commerciale quel que soit le mode légal d'extraction : par concession, par permis ordinaire ou par permis spécial, et nous ajouterons même, dans cette catégorie, le permis exclusif de recherches d'hydrocarbures et de gaz combustibles. Malgré son nom en effet, cet acte ressemble plus à un permis d'exploitation, qu'à un permis de recherches. Nous aurons dans les chapitres suivants l'occasion de revenir sur cette idée ; provisoirement nous ne rappellerons à l'appui de notre thèse que le droit, pour le titulaire, d'obtenir une concession, — chose qui est refusée d'ailleurs au permissionnaire d'exploitation français — et surtout la reconnaissance du droit de disposition, sous réserve d'un droit pour l'état, mais sans participation pour le propriétaire superficiaire, des produits extraits, ce qui, pour les matières envisagées, hydrocarbures et gaz, constitue une véritable exploitation.

§ II

De la nature juridique de l'acte créateur du permis d'exploitation.

Nous allons maintenant essayer de résoudre un problème beaucoup plus complexe : la détermination de la nature juridique de l'acte en vertu duquel le permis peut recevoir application.

En droit strict la permission ou le permis se distingue de la concession par le caractère contractuel — au moins pour partie — dont cette dernière est toujours pourvue¹.

Certains auteurs ont complété cette distinction par celle de l'objet sur lequel devait porter l'acte envisagé : la permission, acte d'autorité, devant toujours s'appliquer en vue d'une activité privée, la concession, acte contractuel, en vue de l'intérêt général.

Pour fixer les idées nous allons prendre quelques exemples : on accordera des permis de chasse, des permissions de voirie, mais on établira des concessions de service public, des concessions de travaux publics.

Or cette distinction convient peut-être parfaitement pour ces derniers, et il vaudrait mieux conserver les termes de permis et de concessions à leur égard ; mais ils ont été employés un peu à tout propos et notamment en ce qui concerne les mines.

Nous avons déjà montré comment le terme de « concession » qui avait été donné, en 1810 à l'acte permettant l'exploitation de mines, avait été malencontreux, et comment il avait amené une déformation de ce qu'avait fait le législateur primitif. A vrai dire, il s'agissait alors beaucoup plus d'une permission, que d'une concession, puisqu'il n'existait pas de contrat, même pour partie, et puisque l'acte visait surtout l'intérêt privé de l'exploitant ; mais l'emploi de ce mot permission aurait été aussi mauvais, car il aurait obscurci le caractère perpétuel et de reconnaissance de propriété de la mine.

1. V. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e éd., T. 3, p. 348.

Nous avons indiqué également comment la pratique administrative, après un siècle d'efforts, avait réussi à transformer illégalement cette fausse concession en véritable concession de fait, contractuelle pour bonne part, et comment la loi de 1919 avait régularisé cette pratique.

A l'heure actuelle, les concessions minières ressemblent donc beaucoup à la concession de travaux publics. Pour que l'assimilation puisse être complète, il suffirait de pouvoir considérer une époque où les industries extractives seraient indispensables à la vie économique du pays ; dans ce cas, comme il y aurait lieu de redouter la moindre défaillance de l'industrie privée, il appartiendrait au Gouvernement de considérer ces activités comme devant faire l'objet d'un service public. Les concessions de mines créées postérieurement, — en admettant qu'aucun changement législatif ne soit intervenu dans ce sens, — seraient alors des concessions semblables à celles qu'on rencontre actuellement relativement à tout travail public.

Donc en définitive, et cela va éclairer l'étude de la nature du permis d'exploitation, la concession de mines est actuellement un acte semblable à la concession ordinaire, c'est-à-dire un acte complexe comprenant un cahier des charges dont les clauses se réfèrent à deux notions différentes et opposées : les unes réglementaires, les autres contractuelles. Le législateur pourra toujours remanier les premières, sauf indemnité, mais il ne pourra, en principe, car rien en pratique ne peut arrêter l'effet d'une loi, toucher aux secondes. Pour que la similitude devienne une identité, il suffirait que l'extraction des minerais devienne un service public.

De même que le terme concession avait été employé du moins à l'origine, en ce qui concerne le droit minier, dans un sens tout autre que celui qu'on s'accordait à lui donner ordinairement, de même le terme de permis, donné au mode d'exploitation créé par la loi de 1927, ne peut convenir à cet acte.

Nous avons vu que ce qui distinguait le permis, c'était l'absence formelle de toute clause synallagmatique ; le permis doit donc être un acte d'autorité pure et aucune

convention contractuelle ne peut y être insérée : tel est par exemple le cas du permis de recherches délivré par le Gouvernement pour la prospection des mines.

En est-il ainsi pour le permis d'exploitation?

Nous remarquerons d'abord que suivant son habitude, le législateur n'a pas pris parti et que les travaux préparatoires sont muets, à l'extrême, sur ce point. D'un sens, c'est peut-être préférable ; car n'ayant pas remarqué que, sous prétexte d'établir un procédé nouveau d'exploitation, il est allé beaucoup plus loin et qu'il en a créé deux, très différents l'un de l'autre, notamment quant à leur nature juridique, il n'aurait pas manqué de continuer sur ces mêmes errements et de donner une nature juridique inconcevable, au moins à l'un des deux actes.

Prenons donc successivement le permis ordinaire et le permis spécial.

A. Le permis ordinaire.

Le permis ordinaire semble bien être un véritable permis ; il constitue uniquement en effet un acte d'autorité par lequel le Gouvernement autorise un explorateur à exploiter un gisement minier, sans qu'aucun contrat intervienne, sans notamment l'existence d'un de ces fameux cahiers des charges à l'aide desquels l'Administration avait tourné la loi.

Ce n'est pas à dire que l'exploitant ne versera rien à l'Etat ; le législateur a prévu, ainsi qu'on le verra plus tard, différents droits, mais ceux-ci ne constituent pas l'objet d'un contrat entre l'Administration et l'exploitant, ils ne forment que l'assiette d'un impôt direct frappant l'exploitation des mines.

Cependant on peut se demander combien durera cette période de légalité et, par le précédent qui existe relativement aux concessions, on peut être inquiet sur l'aspect que prendra ce permis d'ici quelques années. Le permis était à peine en activité depuis deux ans, que l'Administration se crut autorisée, l'année dernière, à insérer dans le décret accordant un permis, une clause relative au

capital social de la société à qui elle accordait ce permis, sous la menace de retrait si cette société ne s'était pas exécutée dans les six mois. Une telle clause, relative à l'augmentation du capital social et exigée d'une société pour lui permettre de bénéficier des avantages du permis, est manifestement contractuelle et par conséquent contraire à la nature même du permis. En pratique nous ne voyons toutefois pas comment on pourra obliger l'Administration qui a toute liberté pour accorder ou refuser le permis, à respecter la nature, d'acte purement d'autorité de ce permis. En ce qui concerne notamment le capital social de la société demanderesse, l'Administration, si on l'oblige, par voie contentieuse, à ne rien insérer d'autre dans le décret, que l'autorisation ou le refus, refusera jusqu'au moment où la société aura procédé, « d'elle-même », à cette augmentation de capital; ce sera seulement alors que le décret d'autorisation interviendra.

En résumé on voit donc que, si actuellement le permis ordinaire d'exploitation de mines constitue bien un acte purement d'autorité, il ne faudra pas s'étonner de constater qu'en fait sa véritable nature juridique soit méconnue par l'Administration et qu'il se transforme en acte mixte, se rapprochant de plus en plus d'un acte semblable à celui de concession de travaux publics.

Cela sera d'ailleurs grandement facilité par la référence aux travaux préparatoires qui, visant inconsciemment le permis spécial, ont signalé l'analogie du système proposé avec le régime ancien de 1810-1919.

B *Le permis spécial.*

Quelle est la nature juridique du permis spécial?

Ce permis est certainement de nature très différente du premier. Tandis que celui-ci constitue un pur acte d'autorité, celui-là est doublé d'un véritable contrat, comme la concession de mines, et, pour lui, on peut dire, avec le rapporteur de la loi à la Chambre, que « le régime juridique du permis d'exploiter et celui de la concession, sont, au point de vue intrinsèque, parfaitement analogues. Deux

différences essentielles les distinguent : la durée de validité et les conditions fiscales ». Si donc le régime juridique est le même, à part deux différences qui n'ont pas trait à la nature de ce permis, c'est que cette dernière est identique pour les deux institutions.

Un rapide coup d'oeil sur la forme du permis permet au surplus de s'en rendre compte facilement.

D'abord, le permis est soumis à la réglementation qui l'a institué, — loi de 1927 et décret d'administration publique du 29 avril 1928, — et qui fixe d'autorité certaines conditions générales à l'exploitant.

De plus, le décret instituant le permis d'exploitation spécial, est doublé d'un cahier des charges prévu par la loi, (article 4). Or dans ce cahier des charges, on trouve deux sortes de clauses. Les unes ne sont que la reproduction des dispositions de la loi, telle par exemple la clause générale relative à l'obtention et au retrait du permis ; de telles dispositions n'ont rien de contractuel, elles se trouvent imposées d'autorité au permissionnaire. Les autres, au contraire, sont rédigées directement par l'Administration ; mais celles-ci se subdivisent à leur tour, les unes sont générales et doivent normalement s'appliquer à tous les permis de même catégorie, les autres, au contraire, sont spéciales à un permis déterminé.

a) Les premières ont trait aux matières désignées par l'article 4 qui renvoie au cahier des charges et sont les mêmes pour tous les permis : elles règlent le statut d'un permissionnaire quelconque, pourvu qu'il se trouve dans une catégorie déterminée ; ce sont celles relatives par exemple à la nature du gîte. De telles clauses sont également imposées par voie d'autorité. Il nous faut remarquer que leur stabilité est uniquement sous la bonne garde de l'Administration, car il n'y a pas, pour le permis d'exploitation, quelque chose de semblable au cahier des charges-type des concessions postérieures à 1919 ; le régime des permis spéciaux est donc semblable à celui des concessions qui ont été accordées avant la guerre, sous les réserves de régime indiquées précédemment.

Remarquons également que toutes ces clauses étant déterminées par voie d'autorité par le législateur ou son délégué, ne lient que le permissionnaire et non l'Etat, que par conséquent celui-ci a toujours la possibilité de les modifier et que la modification pourra être rétroactive, puisqu'il s'agit d'une simple application. Dans ce cas cependant, l'équité voudrait que le permissionnaire soit indemnisé au cas où la nouvelle réglementation aurait pour résultat de modifier trop sensiblement ses charges.

b) Les secondes, qui sont particulières à chaque permis et qui varient de l'un à l'autre, devraient être les moins nombreuses ; malheureusement l'Administration ne se fait pas faute d'en augmenter chaque jour le nombre ; elles sont relatives aux dispositions les plus diverses : durée du permis — vingt cinq ans maximum — capital social de la société permissionnaire et toutes autres dispositions que l'Administration juge utile dans chaque cas particulier.

Ces dernières clauses sont essentiellement de nature contractuelle, et ne peuvent être, en théorie car rien évidemment ne saurait en pratique s'opposer en France au législateur, modifiées que par un commun accord des parties.

C'est donc uniquement à cause d'elles qu'on peut parler de contrat.

M. le Professeur Rolland¹ fait entrer dans cette catégorie : le nom du concessionnaire et la désignation du gisement ; il nous semble que cela soit impossible pour une double raison :

1° S'il en était ainsi, on ne saurait concevoir d'actes qui ne soient pas des contrats, car il faudra bien toujours désigner l'objet de l'acte et la personne qui doit intervenir. Ainsi, pour l'obtention d'un permis de chasse, il est nécessaire de connaître et le nom du postulant et l'étendue où il entend chasser (pour déterminer la catégorie). Cependant ces indications n'empêchent pas le permis de chasse

1. *Op. cit.*

d'être uniquement un acte d'autorité et de n'avoir rien de contractuel.

2° On ne comprend pas très bien ce que l'auteur veut entendre par la désignation du gisement : est-ce la désignation de la nature, ou de l'étendue? Nous croyons qu'il doit s'agir de l'étendue, c'est-à-dire de la détermination du périmètre.

Or dans ce cas, ces deux indications ne forment pas une clause de l'acte, mais sont, en quelque sorte, en marge de lui. Notamment, pour la question qui nous intéresse actuellement, à savoir la nature juridique du permis spécial, il suffit de considérer les clauses c'est-à-dire les conditions dans lesquelles l'acte se trouve passé et non l'objet ou le bénéficiaire dudit acte.

A notre point de vue, il n'y a donc pas lieu de les considérer.

Dans ces conditions, le permis spécial est donc un acte mixte : partie acte d'autorité, partie contrat. Il a donc la même nature juridique que la concession minière, c'est-à-dire un acte sui generis qui tend, et qui sur ce point est plus avancé que l'acte de concession minière, puisque les bénéficiaires éventuels ne sont pas protégés contre l'Administration par la rédaction obligatoire d'un cahier des charges-type, vers l'acte de concession de service public dont il ne se différencie que parce que la mine, objet du permis, ne fait pas partie du domaine public de l'Etat ; qu'en conséquence son exploitation ne constitue pas un service public et que les travaux qui s'y rapportent ne sont pas des travaux publics.

Ces quelques explications font apercevoir à quel point cette question est délicate ; pour bien préciser, nous la résumons brièvement :

Le permis d'exploitation créé par la loi de 1927 est double, le permis ordinaire constitue uniquement un acte d'autorité, le permis spécial qui peut y faire suite, est un acte sui generis, acte mixte, de même nature que celui des concessions minières.

§ III

**De la nature juridique du droit résultant
du permis d'exploitation.**

Nous venons de voir que l'exploitation de mines par permis a un caractère commercial, que l'acte qui institue ce permis est tantôt d'autorité tantôt *sui generis* ; il nous reste maintenant à examiner quelle est la nature du droit qui résultera pour le bénéficiaire de l'obtention du permis d'exploitation.

D'après les travaux préparatoires de la loi, le but recherché serait la constitution d'une institution prenant place entre le régime du permis de recherches, insuffisant, et celui de la concession, beaucoup trop étendu, exigeant une procédure et imposant des charges beaucoup trop onéreuses. On devrait en déduire que la nature du droit accordé tire son caractère tant de celle du permis de recherches que de celle de la concession minière ; on pourrait même s'attendre à ce que la nature se modifie lorsqu'on passe de l'une à l'autre forme de permis, de même que l'acte qui le crée change de nature. Or, sur ce dernier point, il n'en est rien. A quelque époque et sous quelque forme qu'on le prenne, le permis d'exploitation définit toujours le même droit et les caractères de ce droit sont très différents, souvent opposés, à ceux du permis de recherches ; ils se confondent, à une exception près, avec ceux résultant d'un acte de concession minière.

Avant d'en entreprendre l'étude — on peut le faire sans se préoccuper de l'objet du droit considéré — rappelons donc brièvement la nature du permis de recherches et celle de la concession.

Pour le permis de recherches — nous nous bornerons naturellement à celui donné par le Gouvernement — l'opinion, à peu près générale à l'heure actuelle, qui a été confirmée par la jurisprudence¹ est qu'il s'agit d'un droit immobilier, personnel, non exclusif, donné essentiellement *intuitu personae* et intransmissible.

1. Voir notamment, Alger, 19-1-86, *D. P.*, 87-2-169.

Pour les concessions, au contraire, il s'agit, soit d'un droit de propriété immobilière pour les concessions antérieures à 1919, soit d'un droit s'en rapprochant beaucoup pour les concessions postérieures, ne différant de la propriété immobilière que par la précarité et en possédant, au contraire, les autres caractères : réalité, transmissibilité, susceptibilité de démembrement et d'hypothèque.

Contrairement à ce que nous avons rencontré jusqu'ici la loi de 1927 donne quelques renseignements relativement aux droits des titulaires de permis d'exploitation.

L'article 3 de cette loi semble en effet nous en donner une définition ; il porte que « le permis crée un droit immobilier, indivisible, non susceptible d'hypothèque ».

Une telle définition est manifestement incomplète, car elle omet certains caractères indiscutables.

Nous devons ajouter à cette énumération trois autres caractères indiqués implicitement par la même loi et dont nous donnons dès maintenant le texte.

L'article 2 ainsi conçu : « Le permis... confère le droit exclusif de procéder à des travaux d'exploitation de mines », laisse apparaître la qualité de réalité du droit.

La fin de l'article 3 : « Il ne peut être cédé qu'en vertu d'une autorisation... », montre qu'en principe ce droit est transmissible.

Enfin, l'article 4 qui fixe la durée du permis, nous indique par là même que ce permis a un caractère essentiellement temporaire.

De plus nous nous refusons toujours à admettre que ce soit le législateur qui crée le droit ; pour nous, il ne peut que le reconnaître, et le cas échéant en désigner le titulaire.

En définitive, nous serons donc amené à modifier ainsi la définition de l'article 3 et à dire : Le droit résultant de l'obtention du permis d'exploitation est un droit réel, immobilier, temporaire, transmissible, indivisible et non susceptible d'hypothèque.

Nous allons maintenant prendre un à un ces différents caractères pour les étudier un peu plus profondément.

Remarquons cependant auparavant que le législateur n'ayant fait aucune distinction, ces caractères doivent s'appliquer aux deux sortes de permis institués ; remarquons également que ces caractères ne diffèrent pas beaucoup de ceux de la concession minière, alors que dans sa conception le permis ordinaire en est très éloigné par l'acte même qui lui donne naissance.

A. — *Droit réel.*

S'il est un point qui ne puisse faire l'ombre d'un doute, c'est que le droit résultant du permis d'exploitation est réel : cela résulte tant de l'exclusivité conférée à son titulaire par l'article 2 ci-dessus rappelé, que du principe général de notre droit minier, qui veut que l'exploitation d'une mine se fasse d'une manière exclusive, ce qui est la meilleure solution du point de vue économique.

Qu'on prenne la définition de M. Capitant¹, d'après lequel le droit réel est celui ayant pour objet les choses du monde extérieur et donnant à son titulaire un pouvoir direct et immédiat sur ces choses, dont l'étendue varie suivant la nature du droit lui-même, ou celle plus ancienne, mais certainement plus logique et plus facilement assimilable, de M. Planiol² qui oppose le droit réel au droit personnel, en montrant que tandis que dans celui-ci le titulaire a un seul débiteur, son co-contractant, dans celui-là, au contraire, il a en quelque sorte pour débiteur l'ensemble de tous les individus étrangers à l'acte dont la réalité les oblige à le respecter, on arrive à cette conclusion que ce caractère d'exclusivité, reconnu au droit résultant du permis d'exploitation, le classe parmi les droits réels.

Poursuivant la classification suivant la méthode de M. Capitant³, nous dirons même que ce droit est un droit réel principal, entendant par là que ce droit consiste à se servir d'une chose, d'en tirer toute la jouissance et toute l'utilité dans une mesure plus ou moins complète, et qu'il n'est jamais l'accessoire d'une créance.

1. *Cours élémentaire de Droit civil français*, éd., 1927, p. 102.

2. *Traité élém.*, 9^e éd., n^{os} 2158 et suiv.

3. *Loc. cit*

Par ce caractère, le permis d'exploitation se différencie nettement du permis de recherches qui ne constitue qu'un droit personnel et nullement exclusif, il se confond au contraire avec la concession.

La raison en est d'ailleurs très simple et se trouve dans le but poursuivi ; dans un cas, permis de recherches, on a voulu favoriser uniquement l'invention des mines et pour cela on a voulu inciter le plus grand nombre de personnes à s'intéresser aux travaux de prospection, d'où la création à leur profit d'un droit qui n'a pas pour but de les protéger, mais, au contraire, de protéger les propriétaires superficiaires ; par contre, dans l'autre cas, permis d'exploitation ou concession, on a voulu reconnaître un droit sérieux au titulaire, le mettant à l'abri de la concurrence qui serait souvent déloyale et lui permettant de fournir à la société le minerai dans les meilleures conditions.

On a pu cependant se demander s'il n'y avait pas une inconséquence à considérer toujours le permis d'exploitation comme un droit réel.

Nous avons vu que celui-ci comprenait deux choses distinctes d'après la nature de l'acte générateur : le permis ordinaire, délivré par acte d'autorité et le permis spécial, comprenant, pour partie au moins, un contrat. Or, pour le permis ordinaire, il ne peut y avoir de difficulté ; l'Administration peut reconnaître, dans le droit qu'elle fait naître, un droit opposable à tous, partant un droit réel. Mais, pour le permis spécial, le contrat qui intervient ne détruit-il pas le caractère de réalité du droit résultant dudit contrat et comment se peut-il alors qu'un contrat entre l'Etat qui ne peut agir qu'en tant que collectivité privée, et un individu, le permissionnaire, puisse produire des effets à l'égard de tous, conséquence normale du droit réel ? On pourrait évidemment répondre — comme on l'a fait en d'autres matières — que l'une des parties en cause étant l'Etat, on ne peut appliquer les raisonnements ordinaires qui ne sont valables qu'entre simples particuliers. Cette objection ne tient pas pour deux raisons : d'abord, parce qu'elle n'explique rien, elle détruit pour ne rien

reconstruire et, de plus, puisque nous avons bien précisé que c'était l'Etat, personne morale, qui agissait et non l'Etat, puissance publique, elle revient à dire que ce n'est pas un contrat ordinaire qui intervient, mais un contrat spécial ; or, nous avons déjà montré que cette conception n'est pas soutenable.

A notre avis, il faut établir une distinction. Pour tout ce qui a trait aux relations entre l'Etat, personne privée, et le permissionnaire, relations dérivant de la partie contractuelle de l'acte d'établissement du permis spécial, le caractère du droit résultant du permis est bien personnel, c'est uniquement un droit de créance ; au contraire, pour tout ce qui a trait à l'ensemble des autres relations qui prennent leur origine dans la partie du permis établie par voie d'autorité, le caractère est celui d'un droit réel, du même droit réel que celui trouvé dans l'étude du permis ordinaire.

Toutefois cette dualité théorique disparaît en pratique. Nous verrons, en effet, dans la seconde partie, que le droit du permissionnaire résultant de la partie contractuelle du permis est purement négatif, le titulaire du droit s'oblige à faire telle ou telle chose, notamment à faire participer l'Etat aux bénéfices... ; or le seul intérêt que présenterait l'établissement d'une distinction, serait la discussion qui pourrait s'établir sur la façon de faire valoir ces droits et de parer à ces obligations. Nous venons de dire que de droits il n'y en avait pas ; de plus pour les obligations, nous sommes en face d'un créancier spécial, l'Etat, qui bien qu'agissant comme simple personne morale, ne dispose pas moins d'un régime de recouvrement de créances, de privilèges, et de moyens de contrainte particuliers. Tout intérêt pratique disparaît donc, et il n'y a pas lieu de s'occuper de ce cas.

Nous dirons donc, en voyant les choses de haut, que le droit résultant du permis d'exploitation est un droit réel, mais quand nous voudrions revenir sur les détails de cette question, nous nous rappellerons qu'il faut pourtant mettre à part, le droit résultant de la partie contractuelle du permis spécial qui, lui, est un droit de créance envers l'Etat.

B. — Droit immobilier.

Ce caractère a toujours paru fort important au législateur, car dans tous les textes, il en a fait mention. Ce n'est pas seulement dans l'article 3 de la loi de 1927 qu'on le trouve, c'est d'abord dans celle de 1810, sur les concessions, qui déclare que les mines sont immeubles (article 8) et que la concession en donne la propriété au titulaire (article 5 et 7 *cbn*), puis la loi de 1919, article 1 : « ... Les concessions constituent des droits immobiliers ».

De même, ce caractère a toujours été reconnu au permis de recherches.

Il résulte de nos principes généraux de droit qu'on distingue parmi les choses naturelles — corporelles — celles qui sont mobiles, des autres ; les meubles et les immeubles. Il suffit, pour généraliser, d'appliquer cela aux choses incorporelles, c'est-à-dire aux droits, et de faire le département d'après la nature de la chose qui fait l'objet du droit ¹.

Les gîtes miniers étant naturellement immeubles et ce caractère étant reconnu légalement aux mines par l'article 8 de la loi de 1810 toujours en vigueur, il doit nécessairement en résulter que tout ce qui a pour objet une mine, en particulier le permis d'exploitation, devra être de nature immobilière.

Cependant notre législation coloniale et certaines législations étrangères ont cru pouvoir méconnaître cette énonciation évidente et établir des droits mobiliers sur des mines. Et comme il fallait trouver quelque chose pour soutenir cette prétention, on raisonna ainsi.

Ce qui fait l'objet de l'acte reconnaissant le droit de recherches ou d'exploitation, ce n'est pas à proprement parler la mine, mais la recherche ou l'exploitation elle-même ; or celle-ci n'étant par nature, ni mobilière, ni immobilière, le législateur a toute liberté pour en déterminer le caractère et peut aussi bien le choisir mobilier s'il estime que les conséquences qui pourront en résulter, seront plus conformes à son esprit.

C'est là, à notre avis, un raisonnement par trop subtil.

¹ Planiol, *op. cit.*

Car, si la recherche et l'exploitation d'une chose peuvent n'être, par nature, ni mobilières, ni immobilières, il n'en résulte pas moins que la recherche et l'exploitation d'une chose immobilière sont elles-mêmes immobilières. Or nous avons vu que la mine était immeuble par nature, donc son exploitation ne peut être qu'immobilière.

Quand le législateur pose le contraire, il le peut pratiquement sans doute, il commet une violation du droit naturel; sa loi est contraire à l'état normal, et celui-ci ne peut tarder à se rétablir.

Cette question, avons-nous dit, ne présente pas beaucoup d'utilité en elle-même mais par les conséquences qu'elle peut avoir et qui proviennent de l'intérêt qui existe en droit civil, de la distinction entre les meubles et les immeubles, mais de beaucoup amoindri par suite de l'existence des règles propres au droit minier.

Rappelons succinctement ces conséquences.

En ce qui concerne la possession. L'article 2279 protège le possesseur de meubles en déclarant qu'en fait de meubles, possession vaut titre, et, en sens contraire, notre procédure civile admet des actions spéciales, dites possessoires, en faveur du possesseur de l'immeuble, abstraction faite de la preuve de la propriété¹.

En ce qui concerne la prescription. La durée de la prescription acquisitive n'est pas la même; la prescription ne pouvant courir dans le cas d'exploitation de mines, la question ne peut se poser. La qualité d'exploitant devant être reconnue par un acte, de deux choses l'une, ou celui-ci existe et le titulaire ne peut prescrire à son encontre, ou il n'existe pas, et l'exploitant n'est pas considéré légalement comme tel.

En ce qui concerne les aliénations. Les aliénations de meubles, prouvées par tous moyens, ont effet à l'égard de tous; au contraire, pour que les aliénations d'immeubles soient opposables aux tiers, il est nécessaire qu'une forma-

1. Nous verrons dans la seconde partie en étudiant le contentieux des mines, que cette question a une importance à peu près nulle.

lité spéciale soit accomplie : la transcription du titre sur les registres du conservateur des hypothèques¹.

En ce qui concerne les règles relatives à la saisie. Des différences profondes existent entre la saisie mobilière et la saisie immobilière ; la première très souple et très rapide, la seconde longue et onéreuse¹.

En ce qui concerne la susceptibilité d'être grevé d'hypothèque. En principe les immeubles en sont seuls susceptibles¹.

En ce qui concerne l'entrée dans la communauté. Sous le régime le plus fréquent de la communauté par contrat, dite réduite aux acquets, en principe les meubles font toujours partie de la communauté, tandis que les immeubles n'en font partie que s'ils ont été acquis pendant le mariage. L'intérêt de cette différence a à peu près disparu depuis la loi du 29 avril 1924, permettant la preuve par tous moyens des propres sous le régime de la communauté réduite aux acquets.

En ce qui concerne la compétence. En matière mobilière le tribunal compétent est celui du domicile du défendeur, tandis qu'en matière immobilière c'est celui du lieu de l'immeuble.

C. — *Droit temporaire.*

A l'heure actuelle, cette question ne soulève plus de protestation. Seuls les titulaires de droits miniers antérieurs à 1919 possèdent encore un droit perpétuel, qui n'est autre, au surplus, que le droit de propriété ; tous les autres n'ont que des droits temporaires.

La précarité d'un droit peut être envisagée à deux points de vue différents. Ou bien le droit sera accordé pour un laps de temps déterminé, au bout duquel il sera irrémédiablement éteint, il y aura alors précarité absolue. Ou bien

1. Ces cas forment un groupe qui présente des difficultés particulières ; comme nous allons avoir à les envisager spécialement en étudiant les autres caractères du droit résultant du permis d'exploitation, nous ne faisons que les mentionner ici pour montrer justement l'intérêt réel que présente le caractère immobilier du permis ; nous verrons plus spécialement en développant le régime hypothécaire des mines à quoi aboutit sur ce point la méconnaissance du droit naturel.

le droit sera encore octroyé pour une période finie, mais pourra être prorogé par des renouvellements accordés pour des périodes également finies, il y aura ce que nous appellerons précarité relative ; pour distinguer les cas où le nombre de renouvellements possibles est fini ou infini, nous dirons dans le second cas qu'il y a quasi-perpétuité, en effet, le titulaire pourra rendre en fait son droit perpétuel, s'il a soin de procéder au renouvellement en temps utile.

Dans la législation minière nous trouvons ces deux espèces de précarité.

Ainsi le droit de recherches en vertu d'un permis délivré par le Gouvernement est temporaire absolument ; au bout du terme, généralement deux années, le droit est éteint ; il est bien possible de demander l'octroi d'un nouveau permis, mais c'est là quelque chose de tout différent.

Au contraire, la concession actuelle est donnée pour une période de 50 à 99 ans, mais elle peut être prorogée par périodes de 25 ans ; cette prorogation peut d'ailleurs se faire par tacite reconduction ; cette concession est donc temporaire relativement (même quasi-perpétuelle).

Dans le domaine du permis d'exploitation, nous retrouvons ces deux espèces de précarité, mais il faut les chercher en dehors du régime de la loi de 1927. Au Maroc, nous avons vu que l'exploitation par permis ne pouvait avoir une durée de plus de dix ans (permis d'exploitation de 5 ans une seule fois renouvelable) à la fin de laquelle il devait soit prendre fin par extinction de la mine, soit se transformer en concession dans le cas contraire ; il y a précarité absolue. Au contraire, en Tunisie, le permis est délivré pour une période de trois ans mais est indéfiniment renouvelable ; il est relativement temporaire, quasi-perpétuel.

Voyons maintenant quel est le caractère du permis français :

Le permis ordinaire est délivré pour une période de trois ans et n'est renouvelable que deux fois pour la même durée ; il possède donc le caractère de précarité relative.

Au contraire le permis spécial ne peut être délivré que pour une période ne dépassant pas 25 ans, il est donc absolument temporaire.

Lorsque nous étudierons la durée du permis, nous aurons l'occasion de nous reporter à ce caractère.

D. — *Droit indivisible.*

Il y a lieu de distinguer deux sortes de divisibilités. D'abord on peut concevoir, et c'est le sens juridique normal, une division du droit quant à la quantité ; si deux personnes viennent à être propriétaires ensemble d'un même champ, elles pourront décider de diviser le champ en deux parts, chacune étant propriétaire d'une partie, d'une façon exclusive. On peut aussi admettre une autre sorte de division du même droit ; par exemple, les deux personnes pourront convenir que l'une d'elle jouira du champ pendant un temps déterminable comme si elle en était propriétaire et que seulement ensuite l'autre, qui n'avait jusque là qu'un droit très restreint, deviendra à son tour propriétaire ; dans ce cas, il y a, pendant la première période, division du droit relativement à sa qualité. Dans le cas de propriété, les droits nouveaux s'appellent démembrements de cette propriété et dans le cas précédent, ils portent les noms d'usufruit et nue-propriété.

Nous avons donc à envisager, à ces deux points de vue, le caractère indivisible du droit résultant du permis d'exploitation.

Quel que soit le droit reconnu à l'exploitant de mines, le caractère d'indivisibilité, dans le sens quantitatif, est toujours resté constant.

Alors que ce droit n'était autre que celui de propriété une restriction était déjà prévue, interdisant la vente par lots et le partage des mines ; dès 1810, il fallait que l'Administration donne son autorisation dans la même forme que la concession. Cette obligation subsiste bien que, pour les mines nouvelles, le droit ne soit plus un droit de propriété.

Cela tient, comme dans toute la matière de l'indivisibilité, à la nature même de l'objet : ici la mine.

Nous avons vu la différence que certains auteurs ont établie entre la mine et le gisement minier, tandis que le

second est quelque chose de naturel, la première est uniquement une entité juridique, un tout qui se trouve soumis à certaines règles de droit.

On ne peut donc concevoir de division possible du droit sur la mine, parce que celle-ci forme une unité juridique ; si on veut absolument établir des droits séparés, on doit avoir recours à la même autorité qui a établi l'entité et qui, par conséquent, a seule qualité pour la détruire et en créer de nouvelles.

En 1927, le législateur est allé beaucoup plus loin, il a édicté le caractère d'indivisibilité d'une façon catégorique. La raison peut en être trouvée facilement dans le fait que, tandis que la concession doit s'appliquer à des mines importantes, susceptibles par conséquent d'être partagées par la suite, le permis d'exploitation a justement été créé pour des mines dont l'exploitation par d'autres procédés, ne serait pas possible à cause de leur médiocrité. S'il était procédé à un partage, il deviendrait impossible d'exploiter chaque partie ; aussi le législateur a-t-il cru devoir écarter complètement cette possibilité.

On peut se demander également si cette indivisibilité ne frappe pas le droit dans sa qualité ; le seul cas intéressant, peut d'ailleurs se formuler ainsi : un usufruit peut-il être établi sur ce droit ?

Sous le régime de 1810, le droit du concessionnaire étant celui de propriété et aucune restriction légale n'étant établie sur ce point, il ne fait aucun doute que cette propriété pouvait être grevée d'usufruit, sous la condition que le principe de l'unité d'exploitation fut respecté et cela, sans autorisation préalable du gouvernement.

Cette possibilité n'a pas été abolie par la loi de 1919. Le droit de concession étant devenu temporaire, l'usufruit qui peut maintenant être établi, suivra naturellement le sort du droit principal, mais rien autre n'est changé.

En est-il de même du droit résultant du permis d'exploitation ? Rien ne semble s'y opposer, sauf ce caractère d'indivisibilité qui est consacré légalement.

Le problème se pose ainsi : déterminer si, d'après la législation, c'est l'exploitation qui doit être indivisible, ou le droit résultant du permis.

Il ne fait aucun doute que normalement c'est l'exploitation qui doit être indivisible et que le droit pourrait être quelconque ; mais on se heurte ici à un texte précis : « Le permis crée un droit... indivisible... » et il semble difficile d'aller à son encontre. Aussi déciderons-nous, pour cette raison, que ce droit n'est pas non plus susceptible de démembrement.

L'indivisibilité du permis d'exploitation doit être complète. Cela lui donnera évidemment un caractère un peu différent de la concession, surtout en ce qui concerne le permis spécial, mais nous devons nous incliner devant le texte. Au surplus, étant donnée l'inégalité de durée des deux institutions, cette différence peut se concevoir facilement.

Un cas pourtant sera difficile à résoudre : lorsque l'usufruit sera légal, on sera en présence de deux textes contradictoires, ayant évidemment la même valeur.

L'un aura-t-il prépondérance sur l'autre ? Certainement non ; nous ne voyons aucune solution juridique à ce cas qui pourra se présenter, par exemple, si le titulaire du permis meurt, notamment dans un accident de mine, laissant son conjoint survivant, usufruitier légal. En pratique, dans ce cas, il est probable que l'usufruitier ne bénéficiera que de la valeur des produits exploités et ne pourra exploiter lui-même, à moins qu'il n'intervienne à un autre titre.

Nous remarquerons en dernier lieu que ce caractère n'influe pas sur la possibilité pour une Société d'exploiter une mine par permis, à cause de la fiction de personnalité.

E. — *Droit transmissible.*

Les droits ne peuvent en général, sauf lorsqu'ils appartiennent à une société de durée illimitée, rester indéfiniment entre les mains des mêmes titulaires ; aussi la transmissibilité est-elle en quelques sorte l'essence même d'un droit.

De plus, les droits représentent toujours une certaine valeur, l'intérêt général exige que cette valeur circule le plus possible, pour s'accroître.

Aussi, en général, le législateur voit-il défavorablement toute tentative qui doit avoir pour résultat de ralentir cette circulation et notamment les impositions d'intransmissibilité et d'inaliénabilité; dans le droit moderne, sauf pour les biens du domaine public, on ne rencontre plus que des clauses du deuxième genre et encore sont-elles peu nombreuses.

Cependant, il arrive parfois que le législateur ait donné à l'Administration un certain contrôle sur les affaires, limitant ainsi la liberté absolue des transmissions; les exemples ont été nombreux pendant et jusqu'après la guerre, mais ce n'a été là que des mesures spéciales qui ne devaient pas subsister et qui ont d'ailleurs complètement disparu aujourd'hui.

Néanmoins, dans des domaines particuliers, de telles restrictions ont toujours été admises, nous en avons un exemple très net dans la législation minière.

Aux termes de l'article 7 de la loi de 1810, la mine après concession était disponible et transmissible comme tous les autres biens, sous la réserve de l'indivisibilité, indiquée au paragraphe précédent, mais le pouvoir de l'Administration augmentant, un régime plus rigoureux a été instauré récemment.

Dès avant la guerre, le législateur s'était inquiété des fraudes que la liberté en cette matière pouvait permettre et il profita de la loi de finances de 1911, pour y insérer un article 138 par lequel les mutations de propriétés, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, ne pourraient être effectuées — sous sanction de nullité — qu'après avoir été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Cela semblait porter atteinte, dans une très grande mesure, à la libre circulation des mines; mais il ne faut pas oublier que le droit attribué au titulaire de l'acte délivré par l'Administration, n'a été accordé qu'intuitu personae et que, par le moyen d'une cession, l'Administration, si elle n'avait sur ce contrat aucun droit de regard, se trouverait dépourvue de tout moyen pour faire respecter ses prérogatives.

La loi de 1927 a repris les mêmes errements et nous avons

déjà dit qu'elle exigeait, pour la validité de toute cession, une autorisation donnée par le Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil Général des Mines.

Le caractère de transmissibilité est donc le même dans le cas du permis d'exploitation que dans celui de la concession ; la seule différence provient de la restriction faite dans chaque cas.

La différence apparaît à trois points de vue : quant à la nature des transmissions qui doivent être autorisées, quant à la personnalité de l'autorité administrative qui doit autoriser et quant à la publicité. Deux de ces points n'offrent pas de difficulté parce qu'ils sont complètement résolus par les textes, nous allons d'abord les traiter.

a) Quelle est la publicité qui doit accompagner la transmission ?

C'est d'abord, sous le régime de 1927 comme sous celui du système antérieur, celle requise soit pour l'acte de transmission lui-même, soit pour son opposabilité à l'égard des tiers, par exemple la transcription obligatoire pour les cessions et donations d'après la loi du 23 mars 1855. Puis c'est, en outre, une autre publicité, celle-ci toute administrative et dont l'utilité nous échappe totalement : la publication de l'autorisation au *Journal Officiel* prévue seulement par la loi de 1927, le régime des concessions ne contenant rien à cet égard.

Nous ne voyons pas l'intérêt de cette seconde obligation, sinon celui de prémunir le demandeur contre la négligence et le mauvais vouloir de l'Administration. La publicité d'une opération n'a de raison d'être que d'avertir les tiers en leur faisant connaître l'état d'un certain droit ou en les avisant d'un changement de situation juridique ; or ils sont déjà doublement protégés : en premier lieu, ils ont pour eux le droit commun avec tout le système de publicité afférant à l'acte ; ils trouvent ensuite protection dans le droit de regard que l'Administration ne manque pas d'exercer, car, par l'autorisation qu'elle donne, l'Administration se porte en quelque sorte garante, — bien que cela ne soit pas sa raison d'être, — de la validité de la transmission.

Il était donc inutile d'ajouter une nouvelle formalité.

Quelles seraient au surplus la conséquence et la sanction du défaut de la publication.

Pour trois raisons, nous croyons qu'il n'y en a pas.

D'abord, parce que la loi n'a rien dit ; or la seule conséquence possible serait la nullité de l'autorisation et par là-même celle de la transmission, et comme il ne peut y avoir de nullité sans texte, la forme de celui-ci, « cette autorisation est publiée au *Journal Officiel* », n'étant nullement impérative, on ne peut y attacher aucune sanction.

Ensuite, cette publicité n'a aucune utilité comme nous l'avons montré, et personne ne pourrait s'en prévaloir.

Enfin, le texte n'indiquant pas qui est chargé de faire exécuter l'insertion, il semble peu logique de faire supporter à un individu les conséquences du défaut d'un acte, qu'il n'est légalement pas tenu de faire. Il semble, en effet, que c'est l'Administration qui devra être chargée de cette publication quitte par un règlement d'administration publique à en faire supporter les frais par celui qu'elle désignera.

Le défaut de cette publicité n'est donc guère à redouter en pratique, puisque c'est l'Administration qui devra agir et qu'elle n'aura aucun intérêt à son omission ; mais il faut tenir compte qu'un oubli est vite commis et qu'en cette matière il le sera d'autant plus facilement qu'aucune sanction ne semble pouvoir intervenir.

Cette question nous faisant sortir un peu du but que nous poursuivons actuellement, nous renvoyons pour plus d'explications et notamment pour ce qui concerne le droit de l'Administration quant au refus, à la seconde partie.

Au contraire la sanction du défaut de publicité de droit commun entraîne les conséquences habituelles.

b) Quelle est l'autorité compétente pour autoriser ou refuser la transmission ?

La différence est marquée d'elle-même par le rapprochement des textes : pour la concession il faut « un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat » ; pour le permis d'exploitation il suffit d'un arrêté « du Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil Général des Mines ».

Précisons d'abord certains points : l'avis du Conseil d'Etat est obligatoire pour le Président de la République tandis que l'avis du Conseil Général des Mines n'est exigé qu'à titre consultatif pour le Ministre des Travaux Publics.

On remarque aisément que le législateur de 1927 s'est montré beaucoup moins sévère que celui de 1911. En effet ce dernier exige l'autorisation de la même autorité que celle qui a délivré la concession : décret en la forme de règlement d'administration publique. Au contraire, alors que le législateur de 1927 a voulu qu'un décret simple intervienne pour la création d'un permis d'exploitation, il s'est contenté d'un arrêté du Ministre des Travaux Publics pour l'autorisation des cessions ; dans les deux cas, d'ailleurs, l'avis du Conseil Général des Mines, à titre consultatif est nécessaire. Il faut remarquer cependant que ce n'est pas pour faciliter les cessions de permis que le législateur s'est contenté de cette autorité, mais uniquement pour que la procédure soit plus rapide. Nous avons vu, en effet, que ç'avait été une des raisons principales de l'élaboration de la loi de 1927 ; le régime antérieur, vieux et alourdi, n'étant plus assez souple, il fallait donc réagir en sens contraire dans la nouvelle institution.

Nous verrons d'ailleurs que le retrait du permis par l'Administration peut avoir lieu dans ces conditions, il était impossible d'exiger d'avantage pour l'autorisation de cession que pour le retrait du permis.

c) Quelles sont les transmissions qui doivent faire l'objet d'une autorisation ?

Avant tout développement, rappelons les termes dont se sont servis les législateurs :

« Les mutations de propriété, sous quelque forme et à quelque titre que ce soit... par actes entre vifs » est-il écrit dans l'article 138 de la loi de 1911.

« Il — le permis — ne peut être cédé... » porte l'article 3 de la loi de 1927.

Un des rares commentateurs de la loi de 1927¹ ne voit

1. Loiret, *Le nouveau régime des permis d'exploitation des mines*, Dunod, 1927.

« guère là qu'une différence de mots sans conséquence » en ajoutant « tout au plus peut-on se demander si une transmission par legs, au cas peu probable où elle viendrait à être envisagée, ne devrait pas être autorisée pour un permis alors que, n'étant pas un acte entre vifs, elle n'a certainement pas à l'être pour une concession ».

Nous ne pouvons, pour notre part, nous ranger au même avis et considérer que les deux expressions employées sont synonymes.

D'abord, le législateur n'a pas employé les mêmes termes et n'a donc pas eu idée, en 1927, de se référer au système antérieur ; ensuite, en admettant même que le législateur n'ait pas voulu innover, il faudrait voir si les textes qu'il a rédigés ne sont pas incompatibles avec sa pensée. Enfin, quoiqu'en dise le commentateur, il y a bien d'autres questions qui peuvent se poser que celle du testament, qui, à notre avis, comme nous allons le voir, ne doit pas être résolu dans le sens qui paraît indiqué.

Voyons donc d'abord exactement ce que les expressions employées dans les deux cas peuvent viser ; nous verrons après, quelques-unes des solutions positives qui peuvent s'en déduire.

Les transmissions possibles d'un droit sont très variées, mais elles peuvent se grouper sous un nombre de chefs limité suivant la cause qui les nécessite : c'est ainsi que, dans un ordre d'idées, il y a des transmissions entre vifs et des transmissions à cause de mort ; dans un autre ordre d'idées, on peut distinguer des transmissions à titre gratuit et à titre onéreux ; dans un autre également, des transmissions légales et contractuelles ; dans un autre ordre encore, des transmissions volontaires et forcées ; enfin des transmissions peuvent s'effectuer indirectement par suite, par exemple, de l'établissement d'un acte de société, ou même de sa simple modification, par suite de la conclusion d'un mariage, etc...

Est-ce donc que toutes ces transmissions qui comportent des sous-distinctions nombreuses, seront visées par les textes ci-dessus ? Evidemment non. Du moins, est-ce que chacun de ces textes se rapporte aux mêmes sortes de

transmissions? Leur simple lecture nous oblige encore à répondre négativement.

A notre avis, l'expression employée en 1927 est beaucoup plus étroite que celle de 1911. Le terme de mutation est en effet équivalent à celui de transmission; la restriction apportée en 1911 est donc relative à tous les actes entre vifs et ce n'est pas seulement le testament qui n'est pas soumis à la formalité de l'autorisation, c'est toute la dévolution successorale qui est autrement plus large.

Au contraire, la restriction de 1927 est beaucoup plus forte, certes le terme est assez vague : quand cède-t-on un droit ?

Etant donné le caractère particulier de l'obligation, il est de règle en droit de l'interpréter restrictivement, donc on ne pourra exiger l'autorisation administrative que lorsqu'il y aura véritablement cession.

Nous commencerons donc par éliminer toutes les transmissions à cause de mort. Parmi les transmissions entre vifs, nous éliminerons également toutes les transmissions légales et, partant, toutes les transmissions qui s'effectuent indirectement puisque, pour celles-ci, c'est la loi qui, a un moment donné, établit la dévolution. Il ne reste donc plus qu'à déterminer le régime des transmissions à titre gratuit et onéreux. Pour les premières, aucune difficulté, on ne peut parler de cession à leur égard, la contre-partie est purement morale. Cela pourrait évidemment permettre, semble-t-il, de tourner facilement la loi, mais il est facile de répondre d'abord que l'Administration aura qualité pour rechercher si une fraude a été commise et lorsqu'elle l'aura démontrée, elle aura la sanction du retrait du permis; de plus, comme on se place ici sur un terrain tout à fait pratique, nous répondrons non moins facilement qu'un tel procédé est impraticable, ne fut-ce qu'à cause du taux trop élevé des droits de mutation pour donation entre étrangers, ce que nous supposons évidemment pour que la question puisse avoir de l'intérêt. Parmi les actes à titre onéreux, nous distinguerons encore suivant que l'aliénation est volontaire ou forcée. Pour les premières, nous admettrons sans difficulté qu'elles constituent des « cessions » pour lesquelles l'autorisation est nécessaire; nous

nous montrons ainsi déjà très large, mais nous estimons que pour ne pas réduire à néant la formalité légale, il est nécessaire de comprendre le texte dans ce sens. Nous croyons pouvoir affirmer que là s'arrête l'extension possible de l'expression « céder » et que les aliénations forcées n'ont pas à être autorisées ; sans cela, ce serait mettre les créanciers de l'exploitant dans une situation inadmissible.

En raison des difficultés que présente cette question, nous ne faisons ici qu'en donner la solution qui nous paraît exacte, nous aurons dans un prochain paragraphe l'occasion de la traiter plus spécialement.

On nous objectera peut-être que ce raisonnement serait très valable en droit privé où il aurait toute sa force, mais qu'en droit public, on ne doit pas prendre les textes autant à la lettre, qu'au contraire il faut essayer de dégager l'esprit de la législation et d'appliquer en conséquence la loi.

D'après cette doctrine, qui sera certainement celle de l'Administration, nous n'en doutons pas, il ne faudrait pas prendre le mot « céder » dans son sens technique, mais simplement comme synonyme de transmettre et par conséquent il faudrait reconnaître à l'Administration le droit de regard dans toutes les transmissions possibles.

Nous ne saurions trop combattre cet état d'esprit qui aboutit à attribuer un sens contraire à un texte parfaitement compréhensible.

Deux raisons s'opposent à cette interprétation. Puisque la loi de 1911 n'exige pas l'autorisation pour les transmissions à cause de mort, la loi se montrerait plus exigeante pour le permis d'exploitation que pour la concession et cela serait en contradiction formelle avec une des raisons d'être de la loi. De plus quelle que soit la branche du droit où on se trouve, il n'y a pas deux façons de comprendre un texte ; on ne saurait aller à l'encontre de celui-ci, surtout lorsqu'il est restrictif. En admettant même que cette interprétation ne soit pas conforme au résultat espéré par le législateur, ce n'est pas à celui qui commente ou applique la loi à la corriger ; ce serait d'autant plus dangereux qu'à la manière de voir présumée du législateur ne tarderait bientôt pas de se substituer celle personnelle du commentateur. Un exemple qui n'est pas si lointain,

nous est fourni par la déformation continue du caractère perpétuel et gratuit que l'Administration, par un procédé analogue, a fait subir en un siècle au droit du concessionnaire.

On objecterait vainement encore le peu d'importance de cette situation qui n'est pas sujette à se présenter fréquemment. L'Administration dira-t-on se montrera toujours très tolérante ; elle désire seulement jeter un regard sur ces transmissions afin de se rendre compte que le nouveau titulaire a les capacités suffisantes pour exercer ce droit et, chaque fois qu'il en sera ainsi, elle donnera son autorisation qui n'aura d'effets que sur les conséquences purement minières de cette transmission.

Cette tentative de justification ne constitue qu'une pétition de principe et n'a pas de valeur juridique.

On dira aussi que si l'Administration refuse cette autorisation, il n'y aura pas de dommages pour les parties, puisque celles-ci ne veulent au fond que régler par l'acte envisagé certains rapports pécuniaires entre elles et que la jurisprudence reconnaît, depuis très longtemps, la validité de tels accords.

Quels résultats déplorables cette interprétation produirait-elle inévitablement ; il reviendrait à dire qu'une telle transmission serait valable au regard du droit privé, mais que pour la législation minière elle serait nulle !

Aussi concluons nous qu'en principe le droit résultant du permis est transmissible librement, sauf pour le cas de cession où une formalité que nous avons précédemment déterminée est obligatoire.

L'omission de cette formalité, bien que le texte ne le dise pas expressément comme celui de 1911, provoquerait incontestablement la nullité qui serait absolue comme étant d'ordre public ; dans ce cas la cession ne pourrait même pas avoir de valeur légale à titre privé entre les parties.

F. — Droit non susceptible d'hypothèque.

Enfin il nous reste à envisager ce dernier caractère du droit conféré par le permis d'exploitation ; l'article 3 de

la loi de 1927 nous indique que ce droit n'est pas susceptible d'hypothèque.

Comme cette question a soulevé, pendant le vote de la loi, une objection et que celle-ci est restée inaperçue, comme nous croyons, pour notre part, que cet énoncé si brutal est malencontreux parce qu'il renverse tous les principes jusque-là admis sur la question, nous allons commencer par rappeler quelques notions à cet effet.

Précisons d'abord ce qui est susceptible d'hypothèque. Malgré les termes défectueux employés quelquefois par le code civil, on s'accorde maintenant pour dire que l'hypothèque porte non sur les biens, mais sur les droits. « Ce qui est soumis à l'action du créancier, écrit M. Planiol¹, ce qui lui est hypothéqué et pourra être vendu par lui, c'est le droit que le débiteur a sur la chose ».

Il en résulte une conséquence importante. L'hypothèque qui pourra être établie, nous dirons, elliptiquement, sur la mine, entendant, sur le droit conféré par l'Administration sur la mine, ne sera jamais opposable à cette Administration quand celle-ci sera dans l'obligation d'exercer le retrait du permis pour une cause légale, le droit disparaissant, l'hypothèque le suit nécessairement puisqu'elle n'est qu'un droit accessoire. Nous retrouverons cela dans le deuxième chapitre de la seconde partie.

Rappelons maintenant sur quels droits cette garantie peut être donnée ; en d'autres termes, sous la même réserve que celle indiquée précédemment et pour employer une expression commune, quelles sortes de biens peuvent être hypothéqués ?

En principe, il n'y a pas d'hypothèques possibles sur les meubles ; cependant, par faveur spéciale et à cause des avantages considérables que ce régime présente, le législateur a enfreint cette restriction et successivement a établi pour différents meubles, notamment pour les navires et les fonds de commerce, un régime à peu près identique, puis, pour d'autres biens, un régime de warrants.

A vrai dire, il ne s'agit pas là d'une extension du régime

1. *Traité élémentaire*, T. II, 9^e éd., n° 2701.

hypothécaire à des meubles, mais l'établissement d'une garantie semblable par ses caractères à l'hypothèque immobilière.

Nous rappelons uniquement ces faits pour montrer que la tendance de la législation a toujours été d'étendre, lorsque la pratique le permettait, la possibilité de l'hypothèque, même dans un domaine où, en toute logique, elle n'aurait pas du pénétrer.

Mais si, en principe, l'hypothèque ne peut porter que sur des immeubles, elle peut porter sur tous les immeubles et l'art. 2118 du C. civ. nous dit notamment : « Sont susceptibles d'hypothèques... les biens immobiliers qui sont dans le commerce ». Il n'y a donc pas que les « terres et maisons » qui peuvent être hypothéquées, les mines, c'est-à-dire le droit quel qu'il soit, sur cet immeuble, qui, ainsi que nous l'avons précisé, constituent des immeubles par nature distinctes des propriétés de la surface peuvent l'être également ; cette possibilité doit même être reconnue à des droits beaucoup moins stables, nous citerons, dans le passé, la superficie et, dans le présent, la toute jeune propriété spéléologique¹.

Il en résulte donc que, d'après les principes généraux de notre droit, le droit d'exploiter une mine emporte de lui-même, le droit de la donner en sureté hypothécaire, le droit d'exploitation étant comme nous l'avons vu immobilier, et tout droit immobilier étant susceptible d'hypothèque (art. 2118 C. civ.).

Nous en trouvons encore une dernière raison dans ce fait que « qui peut le plus, peut le moins » et, puisqu'on reconnaît à l'attributaire du droit la possibilité de l'aliéner, il est logique de lui permettre de l'hypothéquer, ce qui, d'un sens est moins grave. Cette raison pouvant cependant être discutée nous ne la donnons qu'à titre complémentaire.

La législation minière a d'ailleurs reconnu pendant très longtemps le bon fondé de ce principe, et c'est ainsi que l'article 21 de la loi de 1810 rappelait que : « les droits de

1. Planiol, *Traité pratique*, T. III, Les Biens, p. M. Picard.

privilège et d'hypothèque pourront être acquis sur la propriété de la mine, aux termes et en conformité du Code Napoléon, comme sur toutes les autres propriétés immobilières ». C'était là d'autant plus naturel que le droit de concession n'était autre qu'un droit de propriété.

En 1919, la perpétuité du droit fut remplacée par la précarité, mais le droit n'en continuait pas moins à être toujours immobilier et à cause de cela la possibilité de l'hypothèque ne pouvait que subsister.

On a d'ailleurs fait remarquer¹ que ce ne serait pas le seul droit temporaire qui serait dans ce cas, l'usufruit et l'emphytéose étant déjà reconnus comme pouvant supporter cette sureté.

Aussi, dans l'article 1 de la loi de 1919, le législateur a-t-il reconnu que « les concessions de mines à temps constituent des droits immobiliers et seront comme tels susceptibles d'hypothèques ».

Comment donc, peut-on se demander, ce même législateur a-t-il pu créer, quelques années après en 1927, un nouveau droit, immobilier également, mais non susceptible d'hypothèque?

Nous en trouvons d'abord l'explication dans les travaux préparatoires et nous allons en voir la valeur. Cette anomalie avait frappé certains membres de la Commission des Mines du Sénat et plusieurs s'y étaient arrêtés. Est-ce que tous les droits immobiliers ont-ils demandé, ne sont pas par nature susceptibles de servir d'assiette à ce droit réel accessoire qu'on appelle hypothèque? Voici ce qu'a répondu le rapporteur et ce qui a entraîné la commission, d'abord, le Sénat, ensuite, dans cette conviction. « La réponse est aisée². Ce droit immobilier créé par la loi nouvelle est éphémère par lui-même, la loi qui le crée, peut en raison de cette précarité, interdire qu'il soit hypothéqué, de même que la loi de décembre 1874, créa un droit qui parut exorbitant au régime actuel. Jusqu'ici l'hypothèque n'avait pu frapper que des immeubles et la loi nouvelle

1. Lemonnier, th., p. 76.

2. Rapport Jenouvrier, p. 3.

permet d'hypothéquer ces droits mobiliers que sont les navires. » Sans s'arrêter à prendre garde au style peu juridique employé, nous devons relever les deux raisons que paraissent contenir ces propos.

D'abord et c'est un point sur lequel nous avons déjà eu à nous insurger à maintes reprises, il semble que la principale justification qui soit donnée, n'est autre chose que la volonté du législateur : ce droit ne doit pas être susceptible d'hypothèque, de même que la propriété des navires, droit purement mobilier, peut l'être, parce que le législateur l'a voulu ainsi ; or l'omnipotence du législateur, quelqu'il soit, n'est plus aujourd'hui admise comme justification d'un acte qui par ailleurs est insoutenable et la formule « car tel est notre bon plaisir » n'a plus de défenseurs. A cette occasion, nous ne pouvons mieux faire que de citer le Doyen Duguit¹ qui a écrit à d'autres propos : «... Cette proposition, dit-il, se rattache directement à une conception contre laquelle je me suis élevé énergiquement à plusieurs reprises, conception d'après laquelle le Droit est une pure création de l'Etat. Assurément si une loi positive attribue expressément un caractère à une activité déterminée, le juge sera obligé d'appliquer la disposition législative... Mais — la réalité — l'emportera tôt ou tard sur la décision arbitraire du législateur. D'autre part, j'estime que... dans tout domaine social, le juriste manque à sa mission, s'il ne détermine pas, selon l'expression de Gény, le donné social, c'est-à-dire la norme juridique que le législateur ne fait que constater et mettre en oeuvre ».

Le rapporteur a également, il faut le reconnaître, tenté d'indiquer deux autres raisons pour justifier sa position. Il s'est d'abord servi d'une sorte d'analogie ou, du moins, d'un précédent : l'hypothèque maritime. Il aurait pu y ajouter, comme nous l'avons fait, le nantissement sur fonds de commerce et les différents warrants, en particulier le warrant agricole. Mais cet argument se retourne contre lui, car nous l'avons déjà dit, dans tous ces cas, il y a en quelque sorte extension de la notion d'hypothèque et la

1. *Traité de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., T. II, p. 67.

légitimation de cette extension est facile à cause des avantages énormes du système adopté; au surplus, elle a été assez timide puisque, sauf pour un cas, la même expression n'a volontairement pas été employée. Il fallait au contraire ici légitimer une restriction de ce même droit et la question était beaucoup plus délicate.

Aussi voit-on indiquée, une seconde raison, le caractère éphémère et précaire du droit, suivant les expressions mêmes employées. Ephémère est, d'ailleurs, beaucoup trop fort, puisque lors de la demande, le requérant a du démontrer l'existence d'un gisement exploitable; il y a tout au plus précarité.

Mais nous avons vu que cette précarité n'empêchait pas l'hypothèque d'être possible et, en fait, tous les droits, en commençant même par celui de propriété, sont précaires.

Un terrain est susceptible d'être bouleversé par irruption volcanique, ou envahi et annexé par un pays ennemi; un immeuble bâti peut-être incendié, peut même s'écrouler sous l'effet de phénomènes connus ou inconnus. Sans même aller jusqu'à rechercher de tels cas, qui seront évidemment très rares, on trouve, en dehors de la propriété immobilière, de nombreux cas où l'hypothèque porte sur des droits essentiellement précaires; c'est d'abord l'usufruit et l'emphytéose, l'hypothèque étant en quelque sorte attachée à l'existence même d'un individu; ce sera encore le cas pour les navires, leur vie ne dure que quelque dizaine d'années au maximum et de plus ils sont soumis à des risques considérables; ce sera le cas pour un fonds de commerce dont la valeur peut se réduire à zéro pour des raisons multiples, voire par cas purement fortuit, — l'hypothèque sur ce dernier droit était encore plus précaire avant la loi sur la propriété commerciale, la valeur du fonds s'annulant en quelque sorte à la fin du bail si le propriétaire ne voulait pas renouveler —. Nous voyons, pour notre part, une analogie frappante entre ces cas et celui du permis d'exploitation de mines, nous allons y revenir dans quelques instants. Enfin ce sera le cas pour un droit beaucoup plus précaire, celui des warrants agricoles et

pour terminer cette énumération, ce sera le cas pour le droit résultant d'une concession temporaire de mines.

Malgré cette précarité, il n'a jamais été admis que l'hypothèque pouvait être refusée. On remarque même que plus on avance dans le temps, plus la précarité se manifeste dans le droit nouvellement reconnu susceptible du régime hypothécaire.

Nous arrivons donc à nous demander si la précarité du droit résultant du permis d'exploitation est tellement différente de celle des droits que nous venons d'énumérer, que ce soit là une raison pour lui refuser la possibilité de servir d'assiette à l'hypothèque.

La précarité de ce droit peut être envisagée à deux points de vue : d'abord quant à l'exploitation, puis quant à la durée du droit.

Pour ce second point, pas de difficultés essentielles, la durée étant fixée par la loi : trois ans avec possibilité d'un double renouvellement pour le permis ordinaire, vingt cinq ans maximum pour le permis spécial. On peut observer que le degré de précarité n'est pas le même dans les deux cas ; pour le premier, la précarité est évidemment extrême, mais pour le second, il n'en est pas de même, et nombre de droits, pouvant cependant être hypothéqués, n'offrent pas une sécurité de plus longue durée.

La précarité existe aussi, avons-nous dit, quant à l'exploitation : mais ici, quel que soit son degré, elle ne peut valoir en aucune façon pour empêcher le régime hypothécaire de recevoir son application, parce qu'il en est de même de toutes les autres sortes d'hypothèques ; on ne peut prévoir d'avance quel sera le sort du droit dans l'avenir et partant de l'hypothèque. Notamment, en législation minière, on ne voit pas pourquoi faire une différence entre le régime par concession et celui par permis d'exploitation, alors que dans les deux cas, le risque intrinsèque d'épuisement de la mine est à peu près le même.

Aussi puisque l'hypothèque d'une mine a toujours été reconnue, on ne peut se baser sur cet argument pour dénier le droit d'hypothèque au permis d'exploitation.

On voit donc, en résumé, que toutes les raisons données

lors de la préparation de la loi, n'ont aucune valeur, puisque la seule qui pourrait en avoir quelque peu, serait relative seulement au permis ordinaire.

La distinction n'a pas été faite par la loi et au surplus elle n'intervient pas directement en notre matière, car il ne faut pas considérer quelle est la durée minima du droit, mais au contraire celle maxima ; or celle-ci, étant de 34 ans, est largement suffisante pour légitimer l'établissement d'hypothèques. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en pratique, ces dernières ne sont valables que pour dix ans maximum, délai avant lequel il est nécessaire de les renouveler pour leur conserver leur efficacité.

Il n'y a donc pas, parmi les raisons données, d'arguments déterminants permettant de rejeter la possibilité de l'assiette de l'hypothèque. Cependant avant de conclure que c'est à tort qu'on a dénié ce droit, cherchons s'il n'y a pas d'autres raisons, celles-là inavouées.

Pour nous, nous en voyons une, qui, si elle n'a pas une grande valeur théorique, n'en permet pas moins d'éclaircir beaucoup le sujet. Nous observons, dans ce refus, la crainte de la fraude de la loi en ce qui concerne les cessions d'une part, et les obligations imposées aux titulaires d'autre part ; nous nous contenterons d'envisager les premières ici, puisque nous verrons les secondes dans le chapitre deux de la seconde partie.

Supposons donc l'hypothèque reconnue possible, celle-ci entraînera naturellement droit de préférence et droit de suite pour les créanciers. Or, nous avons dit que l'Administration n'aura pas à craindre pour elle-même ce droit de suite car, si elle vient à retirer le permis, l'hypothèque devient caduque faute d'objet, mais elle pourra avoir à supporter les conséquences du droit de préférence. En effet, comment celui-ci peut-il s'exercer ? Le créancier fait normalement saisir son gage, le fait vendre aux enchères et peu importe le reste. Dans le cas envisagé de l'hypothèque de l'exploitation de mines par permis, pourra-t-il faire vendre aux enchères ? Nous avons déjà résolu la question par l'affirmative à propos de l'étude de la cessibilité, et nous ne pouvons que nous y référer.

Il y aurait donc là un moyen de forcer la main à l'Administration qui refuserait de donner une autorisation de cession et nous croyons volontiers que cet argument, à vrai dire indirect, a été d'un grand poids, pour le refus de la reconnaissance de la susceptibilité d'hypothèque.

Il nous paraît que cette raison est fondée et qu'elle mérite qu'on y prête attention ; mais il nous paraît non moins certain qu'il est abusif, sous prétexte que la reconnaissance légale d'un droit naturel pourrait amener des abus, de le supprimer purement et simplement. Il y aurait eu certainement d'autres moyens d'éviter ces abus sans dénier l'existence de ce droit et c'est justement l'oeuvre du législateur de les rechercher et de les mettre en application.

Le système adopté risque d'avoir les plus graves conséquences. Nous avons déjà parlé d'une loi du 9 février 1930 qui permet la conversion de plano des concessions d'après la loi de 1919, en permis d'exploitation. Or, que va devenir, dans ce changement de régime, l'hypothèque qui a pu être conférée aux créanciers du concessionnaire ? Nous retrouverons plus tard cette question.

Quoiqu'il en soit, il n'en est pas moins vrai que légalement ce caractère étant dénié — à notre avis à tort — il est impossible de créer directement un droit hypothécaire sur un permis d'exploitation.

Avant de terminer nous croyons devoir rattacher à cette étude deux questions qui s'y rapportent et qui peuvent permettre d'éluder en fait la loi : d'abord celle des privilèges immobiliers, puis celle des nantissements possibles des fonds de commerce que constitue l'exploitation de mines

1^o — *Privilèges immobiliers.*

Nous ne voulons pas parler des privilèges établis par le droit civil ; ceux-ci n'étant, d'après l'expression de M. Planiol¹, que des « hypothèques privilégiées » suivent évidemment le sort des hypothèques ordinaires ; la loi

1. *Loc. cit.*

de 1810 que nous avons rappelée ci-dessus, les mentionne spécialement à côté des hypothèques, et si la loi de 1927 n'en a pas parlé, cela tient certainement à un oubli, à moins que le législateur ait estimé qu'il ne pouvait y avoir de doute à leur égard.

Donc sans contestation possible, le permis d'exploitation ne peut être affecté par privilège à une créance.

Cependant il est un privilège qui mérite spécialement notre attention, c'est celui créé par l'article 20 de la loi de 1810 et qui a trait aux travaux d'établissement des mines. Ce texte affecte les mines, par privilège, à ceux qui auront fourni des fonds pour leurs recherches ou fait des travaux pour leur mise en exploitation, à charge de se conformer à l'article 2103 du code civil, c'est-à-dire de dresser le double procès-verbal d'expertise, avant et après les travaux.

On peut se demander si ce privilège est spécial aux concessions ou s'il peut s'étendre aux permis d'exploitation. Le loi de 1927 ne fait aucune mention à cet égard et on ne peut rien déduire des termes de la loi de 1810 qui ne visent explicitement que ce qui existait alors c'est-à-dire les concessions; il faut donc se reporter à l'esprit général de la législation.

Il n'y a évidemment aucune raison de faire une distinction de régime entre les mêmes créanciers de titulaires de droits différents d'exploitation, mais il faut remarquer que la loi de 1927 est hostile à tout droit de cette sorte et il faut considérer que cela réduirait à néant le droit pour l'Administration de choisir le bénéficiaire du permis, puisque celui-ci n'aurait, aussitôt le permis accordé, qu'à se faire saisir.

Aussi admettrons nous que l'extension de ce texte, au permis d'exploitation ne nous semble pas possible légalement, bien que cela soit à désirer en toute équité.

2° — *Nantissement sur fonds de commerce.*

En pratique la question ne suscite pas le même intérêt, car il existe un moyen facile de tourner la difficulté.

Nous avons vu, en effet, que l'exploitation de mines

constituait un acte de commerce ; l'ensemble de cette exploitation forme donc cette entité qu'on appelle un « fonds de commerce », semblable à tous les autres et, par conséquent, soumis à la même réglementation, notamment, en ce qui concerne les sécurités données aux créanciers.

Si on ne peut directement hypothéquer le droit résultant du permis ni le donner en privilège, il est fort possible de concéder aux créanciers un nantissement sur le fonds de commerce dont le droit au permis d'exploitation constituera un des éléments, comparable au droit au bail dans un fonds ordinaire.

Or, il est toujours admis qu'en cas de non paiement du créancier, celui-ci peut réaliser son gage et notamment vendre les éléments du fonds de commerce, soit ensemble soit séparément. On ne peut évidemment pas refuser ce droit aux créanciers du permissionnaire exploitant de mines, et ainsi le refus d'admettre la possibilité du système hypothécaire pour les permis d'exploitation de mines ne paraît pas pouvoir aboutir à des conséquences pratiques utiles.

L'intérêt que présente le caractère de non-susceptibilité d'hypothèque du permis d'exploitation devient secondaire.

* * *

Nous avons terminé l'étude de la nature juridique de de l'exploitation, de l'acte générateur ainsi que des caractères principaux du permis d'exploitation. Nous allons maintenant examiner comment prend naissance et comment se termine ce permis.

CHAPITRE III

NAISSANCE ET FIN DU PERMIS

Dans ce chapitre, nous étudierons tout ce qui a trait au permis d'exploitation en lui-même, sans nous occuper de la situation juridique de son détenteur.

Ce chapitre sera divisé en deux sections.

Dans la première, nous verrons à quoi s'applique ce permis ; nous serons amené à nous poser deux questions qui feront l'objet, chacune, d'un paragraphe : pour quelles mines le permis a-t-il été créé et à quelles personnes peut-il être délivré ?

Dans une seconde section, nous verrons, également en deux paragraphes distincts, comment prend naissance le permis et quelles sont les causes qui y mettent fin.

SECTION I

QUAND Y-A-T-IL LIEU A DELIVRANCE D'UN PERMIS D'EXPLOITATION ?

§ I

A quelles mines s'applique le permis d'exploitation ?

L'article 1 de la loi de 1927 porte que « les substances minérales ou fossiles, faisant partie de la classe légale des mines, peuvent faire l'objet de permis d'exploitation.. »

Le sens de ce texte est précisé à l'extrême dans le

rapport de la Commission à la Chambre dont nous extrayons ceci : « Pourraient être l'objet d'un permis de recherches — lire d'exploitation, — toutes les substances classées dans la catégorie des mines par l'article 2 de la loi du 21 avril 1810. Il n'y a, en effet, aucune bonne raison de faire une limitation ou de réserver des exceptions. L'intérêt du permis d'exploitation n'est pas en effet attaché à la nature chimique d'un gisement, mais à sa conformation et à sa constitution géologique ».

Nous allons préciser davantage ces deux idées, puis nous terminerons par un cas qui constitue certainement une exception à ces principes : le régime des mines de sel.

A. — *Nature du gisement*

Le texte de l'article 1 de la loi de 1927, semble donc être le plus général qu'il soit ; en pratique il ne fait que renvoyer à la loi de 1810, qui, dans son article 2 modifié par les lois du 16 décembre 1922 et du 12 avril 1928, détermine ainsi les substances de cette classe.

« Sont considérées comme mines, celles connues pour contenir en filon, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filon en en couche, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, des bois fossiles, des bitumes, du pétrole ou des gaz combustibles, de l'alun et des sulfates à bases métalliques et des sels de sodium ou de potassium à l'état solide ou en dissolution. »

Malgré cette apparence de généralité cette énumération laisse encore à désirer. Il est à craindre que la situation qui s'est déjà présentée pour les demandes en concession, ne se renouvelle lors des demandes de permis d'exploitation ; on voudra exploiter un minerai qui ne rentre pas dans l'énumération précédente et on se posera la question de savoir si la délivrance d'un permis d'exploitation est possible.

La difficulté apparaîtra en cette matière à deux points de vue, quant à la nature du gîte considéré et quant à sa constitution.

Pour les difficultés relatives à la nature, en attendant que la loi de 1810 soit modifiée en conséquence comme elle vient déjà de l'être pour partie à deux reprises différentes, on procédera comme s'il s'agissait d'une demande en concession. On considérera donc l'énumération de l'article 2 de la loi de 1810 comme nullement limitative, mais comme simplement énonciative et on raisonnera par analogie ; on cherchera dans la classification s'il y a des substances présentant la même nature ou les mêmes caractères que celle envisagée. Si on ne trouve rien de semblable, on en déduira que l'exploitation par permis n'est pas possible. Au surplus, pour ne pas risquer de subir les rigueurs qu'une exploitation sans droit entraînerait, l'exploitant devra toujours se faire couvrir par un décret rendu sur sa demande.

L'autre difficulté est beaucoup plus spéciale au régime qui nous occupe. D'après l'article 2 de la loi de 1810, il n'y aurait « mines » que lorsque le minerai se présenterait sous forme de filons, couches ou amas. Les filons sont des dépôts de substances métalliques qui se trouvent dans des fentes de terrain et qui coupent les couches de ce terrain, les couches, des dépôts parallèles dans un terrain, et les amas, des espaces ne présentant pas de dimension plus étendue que les autres et où le minerai se trouve être accumulé.

On peut se demander quel sera le régime des gisements qui se présenteraient sous un autre aspect ou qui auraient une forme tout à fait inconnue, non déterminable.

Dans ce cas, nous croyons qu'il faudra faire preuve de la plus grande tolérance possible, surtout à cause de la très faible importance des industries qui s'y rattachent.

Nous avons vu, en étudiant la raison d'être de la loi de 1927, qu'on n'avait pas voulu expressément réaliser la création d'une institution parallèle à celle de la concession, avec seulement des caractères et des conséquences d'application différents, mais créer quelque chose de nouveau, trouvant sa place à côté de la concession, dans

le cas où celle-ci serait impossible à demander et à admettre.

On devra donc se montrer beaucoup plus large dans la délivrance des permis d'exploitation que dans celle des concessions.

B. — Constitution du gisement.

Demandons-nous donc, puisqu'il n'existe aucune différence qui permette de fixer un choix sur l'une de ces institutions quant à la nature du gisement, s'il n'y aurait pas une autre donnée qui puisse le rendre possible.

Les travaux préparatoires sont sur ce point caractéristiques ; nous avons déjà vu que le rapporteur à la Chambre avait pris nettement position, le rapporteur au Sénat n'est pas moins net sur ce point : le régime des concessions, dit-il, assure la meilleure exploitation des grands gisements souterrains, mais à côté de ceux-ci, il existe, tant en France qu'en Algérie, des gîtes connus ou présumés de peu d'importance, impossibles à exploiter par ce moyen ; la loi nouvelle a pour but de remédier à ce résultat. Enfin l'exposé des motifs reprend la même idée sous une forme quelque peu différente et il ajoute : « C'est précisément hors de cette catégorie, (gisements concessibles) que joueront les dispositions futures, il s'agit... de compléter la législation par l'adjonction de règles propres à certains cas particuliers jusqu'à présent négligés. »

Il résulte de tous ces textes que, si ce point n'a pas été précisé par la loi, aucun doute ne peut cependant subsister à cause de l'unanimité des travaux préparatoires.

Donc, en principe, le permis ne doit être possible que pour l'exploitation de gîtes de faible importance pour lesquels la délivrance de concessions est impossible.

Mais, alors, se pose la question d'importance du gisement, quel sera le critère qui permettra l'appréciation de l'importance des mines et quelle sera, en définitive, l'autorité qui sera légalement compétente pour la déterminer ?

Tels sont les deux points à élucider.

a — Le critérium de l'importance n'a pas été donné explicitement, mais on peut, à notre avis, le tirer des travaux préparatoires.

On peut raisonner de deux façons : la première est certainement d'un rigorisme absolu, mais elle a le défaut de donner des résultats pratiques malheureux ; la seconde, au contraire, n'amène en pratique aucune controverse, mais pèche un peu dans le raisonnement parce qu'elle s'appuie sur un fait postérieur à la cause qui lui a donné naissance.

On peut d'abord dire : le permis étant créé pour les mines dont l'exploitation par concession n'est pas possible, on admettra la délivrance d'un permis, chaque fois qu'on n'aura pas la certitude que la durée d'exploitation atteindra celle minimum de la concession possible (50 ans pour les mines métalliques — 99 ans pour les mines de charbon).

On pourra dire aussi : on admettra la délivrance du permis, chaque fois qu'on aura la certitude que l'exploitation sera terminée avant l'expiration d'une durée de 34 années, qui est le terme maximum pour lequel le permis peut recevoir application, (en ajoutant bien entendu le permis ordinaire et ses deux renouvellements avec le permis spécial).

En pratique la certitude en de telles matières, comme nous l'avons montré dans notre introduction, n'existe jamais et elle est remplacée par un certain nombre de probabilités, aussi les deux raisonnements conduisent-ils au même résultat.

Enfin, dans certains cas particuliers, un second élément pourra intervenir ; il résulte également, mais beaucoup moins explicitement, des travaux préparatoires. On pourra tenir compte de la difficulté de l'extraction et du prix de revient du minerai. Si celui-ci est trop élevé de par la conformation du gîte et ne permet pas de supporter les charges considérables résultant d'une concession, on pourra admettre la possibilité du permis d'exploit-

tation, dont les charges, notamment fiscales, paraissent moins élevées. Tel sera notamment le cas de tous les permis accordés en vertu de la loi de 1930, permettant la réversibilité d'une concession, précédemment accordée, en permis d'exploitation.

Pour notre part, nous croyons que ce dernier critérium ne pourra être de quelque utilité que dans des cas en nombre très restreint. Les charges fiscales de l'exploitant permissionnaire ne sont pas, en effet, aussi légères qu'on pourrait le croire de prime abord, dans la plupart des cas où c'est uniquement l'existence de ces charges qui empêche l'établissement d'une concession, l'institution du permis d'exploitation ne pourra être d'aucun secours. Cette idée apparaîtra plus nettement après lecture du chapitre relatif aux obligations fiscales du permissionnaire, auxquelles nous ne pouvons ici que nous reporter.

b — Suivant l'importance relative qui sera accordée à ce second critérium, on arrivera à des résultats très différents. Ce sera donc là une source de difficultés particulièrement sérieuses.

Qui donc en dernier lieu aura qualité pour déterminer la catégorie d'un gîte nouveau ?

Le requérant aurait avantage à obtenir un permis d'exploitation, car les frais sont en principe, moins élevés, et la procédure d'établissement plus rapide. De plus, s'il exploite convenablement, il sera à peu près certain d'être titulaire de la concession qui, par la suite, pourra être accordée.

L'Etat, personne morale, aurait au contraire intérêt à accorder plutôt une concession. Mais nous avons vu que l'autorité qui représente l'Etat, puissance publique, assure en même temps la charge de défendre les intérêts de l'Etat, personne morale.

Si donc on laisse le choix au demandeur, il choisira toujours le permis ; si on le donne à l'Administration, elle cherchera toujours à imposer la concession ; dans les deux cas il y aura évidemment partialité.

Nous croyons cependant pour notre part que c'est à l'Administration que doit revenir l'établissement de la reconnaissance du critère et cela pour trois raisons : une raison logique, une raison juridique, une raison pratique

1) D'abord, il est certain que la partialité sera beaucoup plus atténuée de la part de l'Administration ; si celle-ci a, en effet, des vues assez larges, elle comprendra que l'intérêt général commande lui-même de se montrer très tolérant.

De plus il ne faut pas oublier que, si le permis était refusé et que, suivant l'indication de l'Administration, une demande de concession était sollicitée par la suite, elle serait soumise au contrôle du Conseil d'Etat, puisque la concession ne pourrait être accordée que par décret rendu suivant la forme des règlements d'administration publique.

La haute juridiction, en présence de la possibilité actuelle de l'octroi du permis d'exploitation, ne manquera pas de refuser la concession si une exploitabilité suffisante ne lui est pas démontrée.

Dans cette expectative, l'Administration sera plus tolérante et accordera d'emblée le permis.

2) La raison logique n'est pas d'ailleurs la seule ; le texte même de la loi précise que les « substances suivantes...*peuvent* faire l'objet d'un permis... », texte renforcé par un passage de l'exposé des motifs où on lit : « le projet... consiste dans la *possibilité* d'accorder des permis... ». Il n'y a donc pas obligation de la part de l'Administration d'accorder le permis, mais seulement une possibilité.

3) Enfin si on déniait à l'Administration la possibilité de refuser un permis, parce qu'il ne s'agit pas d'une exploitation de faible importance, elle tournerait facilement la difficulté pour arriver toujours au même résultat ; elle profiterait du pouvoir absolu du choix et des qualités du demandeur, pour rejeter la demande pour un autre motif devant lequel on n'aurait qu'à s'incliner.

Il est donc normal de reconnaître immédiatement ce droit à l'Administration.

Pour toutes ces raisons réunies, nous laisserons à l'Ad-

ministration le droit d'apprécier si le critère de faible importance est ou non réalisé; nous n'admettrons au surplus le refus de permis d'exploitation que si l'Administration fait connaître pourquoi elle agit ainsi et quelles sont les raisons qui l'y ont déterminée.

Le pouvoir de l'Administration n'étant pas absolu, nous verrons dans la partie où nous traiterons spécialement du contentieux, quels sont les recours qui sont à la disposition d'un pétitionnaire malchanceux.

Mais on peut se demander si, cette question une fois résolue entre l'Administration et le requérant lors de la création de telle ou telle institution, elle ne peut pas être remise en cause par un tiers pendant la période d'exercice de l'exploitation.

Un axiome juridique veut que, pour pouvoir agir, il soit nécessaire d'avoir au moins un intérêt, et nous verrons, dans toute la seconde partie, qu'à ce point de vue les obligations et les droits du permissionnaire sont les mêmes, en général, que ceux du concessionnaire; les tiers n'auront pas d'intérêt, donc pas d'action et la question ne pourra se poser.

Pour les quelques cas où des difficultés surgiraient, nous renvoyons au troisième chapitre de la seconde partie où nous traitons du contentieux.

C. — *Mines de sels.*

Il nous reste, avant de terminer cette étude à dire quelques mots d'une exception au principe précédent, la seule croyons nous qu'il comporte.

Lorsque la loi de 1927 fut votée, il y avait une catégorie de mines qui n'était pas énumérée dans l'article 2 de la loi de 1810 et qui était régie par des lois spéciales, notamment celles du 17 juin 1840; c'était celle renfermant des sels de sodium et de potassium à l'état solide ou en dissolution.

Pendant longtemps, on s'était même demandé s'il s'agissait de véritables mines et l'affirmative avait été finalement maintenue par une jurisprudence d'abord hésitante.

tante. Le décret, rendu en application de la loi de 1919, les avait nettement considérées et avait édicté pour elles des règles spéciales en conformité de la loi de 1840, d'après laquelle notamment des charges particulières étaient imposées à l'exploitant, et un minimum d'exploitation annuel, était exigé.

Il paraissait donc qu'en 1927, l'attribution d'un permis d'exploitation pour une mine de sel n'était pas possible, d'autant plus que le décret rendu en application de cette loi, bien que copié sur celui de 1919, avait soigneusement écarté tout ce qui concernait les mines de sel.

La question aurait été tranchée si une loi du 26 janvier 1928 n'était venue retoucher à leur régime et notamment, pour combler semble-t-il une lacune, n'avait fait rentrer les sels de sodium et de potassium dans la catégorie des substances concessibles. Conséquemment ces sels rentreraient également parmi les matières pouvant faire l'objet d'un permis d'exploitation.

Cependant, pour notre part, nous ne croyons pas cela possible.

D'abord la loi de 1927 et son décret d'application n'en font aucune mention et on ne voit pas très bien comment on pourrait procéder à leur égard.

Ensuite, il semble qu'il serait impossible, en pratique, d'envisager une telle hypothèse; une loi spéciale exige un minimum assez considérable d'extraction annuelle, or par principe le permis ne peut être délivré que pour de petites exploitations.

Puis, le régime fiscal des mines de sel étant particulier — plus lourd, en un sens, parce qu'elles sont soumises à un impôt spécial et plus léger, dans un autre sens, parce que, pour elles, la taxe proportionnelle n'est pas perçue en ce qui concerne les sels de sodium, — il ne pourrait se combiner avec celui du permis d'exploitation.

Enfin, le but visé par la loi de 1927 est d'augmenter nos ressources nationales en minerai, or, pour ceux de chlorure de sodium et de potassium, la double possibilité de le tirer des mines et des marais salants est suffisante

pour assurer la satisfaction de tous les besoins. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en 1840 un minimum d'extraction a été exigé.

Aussi, pour toutes ces raisons, nous proposerons de faire une exception pour les mines de sodium et de potassium et de les distraire de la classe des mines susceptibles d'exploitation par permis.

Nous croyons, au surplus, qu'un texte législatif serait extrêmement utile dans la circonstance.

Ayant ainsi déterminé d'une façon précise à quelles mines la loi de 1927 s'applique, nous allons voir maintenant à qui le permis peut-être accordé.

§ II

A qui le permis peut-être accordé.

Tant que le droit ne connut pour satisfaire à tous les besoins que l'initiative individuelle, cette question se serait résolue facilement par une question de capacité. C'est en effet celle-ci qui se pose en premier lieu ; pour pouvoir être titulaire d'un permis, il faut avoir la capacité légale suffisante pour exploiter.

Mais, surtout à l'heure actuelle, où la matière minière exige tout à la fois une grande compétence et des capitaux considérables, l'activité individuelle devait se montrer insuffisante et parfois dangeureuse. Aussi la force des choses provoqua-t-elle le groupement des personnes.

Toute société ne pourra naturellement pas être bénéficiaire d'un permis ; il nous faudra donc rechercher quelle est la capacité exigée.

De plus, il existe des groupements qui jouent, dans la vie interne du pays, un rôle considérable, ce sont ceux qui ont trait à la vie même du pays : les collectivités publiques.

Comme, à plusieurs reprises, l'idée a été développée que l'industrie extractive devait par sa nature bénéficier uniquement à l'intérêt général, il en résulterait que ce serait à ces groupements que devrait revenir l'exploitation. Sans aller aussi loin dans cette voie, nous pouvons nous demander, si sans exclusion, ces groupes ne peuvent, au

même titre que les particuliers, être considérés comme pouvant exploiter et plus spécialement pour ce qui nous intéresse, être titulaires d'un permis d'exploitation.

Dans tous les cas, la question semble être double : il faut d'abord déterminer les conditions à remplir pour pouvoir exploiter, puis rechercher celles plus particulières pour pouvoir être titulaire d'un permis d'exploitation.

La loi de 1927 étant muette sur ce dernier point, nous ne pourrions donner d'indications générales ; nous nous contenterons donc de montrer, après chaque cas, si le titulaire peut prendre la charge des obligations qui lui sont imposées tant implicitement qu'explicitement.

La question principale se pose donc ainsi : il faut pour être titulaire d'un permis avoir la capacité suffisante pour exploiter.

Cela paraît, à première vue, d'une évidence manifeste, et cependant faute d'avoir reconnu cette vérité, des discussions souvent très longues, ont pris naissance à plusieurs reprises au sein des deux Assemblées.

Voyons donc, en quoi consiste cette capacité. Comme les lois nouvelles n'ont pas résolu la question, il faut se référer aux textes antérieurs.

Si la loi de 1810 n'avait imposé aucune qualité, du moins en résultait-il une de l'ensemble de son texte : il était nécessaire d'avoir la personnalité civile pour pouvoir être titulaire des nombreuses obligations tant actives que passives qui en résultaient.

Pour les particuliers, cela n'offrait pas de difficulté, il suffisait qu'ils fussent capables au sens civil du mot, mais, pour les collectivités, pouvaient surgir des doutes ; deux cas avaient seulement été envisagés, les sociétés et l'Etat.

Dès le début, et même avant 1810, des personnes s'étaient réunies et avaient rassemblé leurs capitaux en vue de l'exploitation ; ce n'était peut-être pas encore une société, car il manquait l'élément essentiel, la personnalité ; pourtant des mines furent déjà exploitées dans ces conditions. Lorsque la personnalité morale fut reconnue aux sociétés, la question fut résolue et toute société, civile

ou commerciale, fut capable d'être concessionnaire; il faut d'ailleurs remarquer que la plupart des sociétés anciennes avaient la forme civile.

D'autre part, le texte original de 1810 comprenait un chapitre spécial où étaient renfermées les modalités que devait comporter l'exploitation lorsqu'elle aurait été assuré par l'Etat-domaine; ce chapitre fut supprimé au dernier moment, mais, il n'en demeurerait pas moins certain que l'Etat-domaine conservait le droit de demander et d'obtenir une concession au même titre qu'un particulier.

L'Etat-domaine ayant la personnalité morale, cela suffisait pour qu'il put être concessionnaire.

Pour les autres collectivités la question était aussi simple on recherchait celles dont la personnalité morale était reconnue. Ainsi, au point de vue droit privé, il ne pouvait faire aucun doute qu'une concession aurait pu être accordée à un syndicat professionnel, si la restriction de ne posséder que des immeubles à son usage propre avait été levée, parce que la loi de 1884 leur avait reconnue la personnalité juridique; de même nous croyons qu'une association, constituée dans un but d'intérêt général, en conformité de la loi de 1901, aurait pu certainement être concessionnaire, si elle ne recherchait aucun bénéfice pour elle ou pour ses membres.

Enfin dans un tout autre ordre d'idées, toute collectivité publique pourvue de la personnalité morale pouvait obtenir une concession de mines et c'est ainsi que certaines furent accordées à des départements et à des communes.

La loi de 1919 vint complètement bouleverser cette situation, d'abord en donnant une énumération des concessionnaires possibles, puis en modifiant la nature juridique de l'exploitation. Ainsi que nous l'avons vu, celle-ci devint commerciale; en plus de la personnalité civile, un autre élément de capacité était nécessaire, celui de pouvoir faire des actes de commerce.

D'ailleurs l'énumération des exploitants figurant dans la loi ne concorde pas avec cette seconde donnée.

C'est ainsi que la loi de 1919 porte que « la concession peut être accordée à un département, à une commune autorisés par une loi, à un syndicat professionnel dans des conditions qui seront déterminées par une loi spéciale, à toute société commerciale, ainsi qu'à un particulier ».

Il faut ajouter que la loi prévoit l'exploitation par l'Etat, sans concession.

Tout cela demande cependant quelques observations, aussi allons-nous entreprendre l'étude des différents cas ; nous verrons pour chacun d'eux la situation du permis d'exploitation.

A. — *Les particuliers.*

La loi de 1919 les mentionnait nommément comme pouvant faire l'objet d'une concession et cela paraît naturel. Cependant il y eut après une rétractation : le cahier des charges type¹, établi en conformité de la loi, obligea le particulier qui avait obtenu une concession, à former immédiatement une « société anonyme spéciale » ; or quelle que soit la valeur économique d'une telle mesure et sans discuter les avantages qui peuvent en dépendre, sans même nier qu'auparavant les intéressés faisaient déjà ainsi, on est en droit de s'étonner d'un tel procédé. La loi de 1919 prévoit essentiellement l'octroi d'une concession à un particulier (art. 1 § 2 in fine) ; de plus l'article 2 qui fixe les grandes lignes que le cahier des charges-type devra déterminer, ne mentionne nullement cette obligation ; au contraire, en son numéro 10, en disant « Lorsque le concessionnaire est une société... », il laisse parfaitement supposer que celui-ci peut être autre chose qu'une société. Il est donc étrange que l'Administration prenne sur elle de vouloir exiger une clause qui soit en contradiction flagrante avec la loi. Ce n'est pas évidemment la première fois, mais la loi de 1919 avait justement pour but de faire disparaître ce fâcheux précédent d'illégalité ; il était donc inutile de procéder à une réforme législative pour légaliser la situation sur un point, si immédiatement une autre violation de la loi devait se produire.

1. Art. 1, alinéa 3.

Evidemment l'Administration, pour justifier cette clause se retranche derrière le pouvoir discrétionnaire, qui lui a été donné, du choix de l'exploitant ; pour notre part, nous nous refusons à admettre que ce pouvoir s'étende jusqu'à aller à l'encontre de la loi elle-même. A quoi servirait donc à un particulier la faculté de pouvoir être déclaré concessionnaire, si, pour pouvoir en bénéficier, il était obligé de constituer une société, non pas encore quelconque, mais « anonyme spéciale » sous les directives et en quelques sorte d'après les plans de l'Administration ?

Nous trouvons, même, dans les débats qui ont lieu au sujet de l'article 1 de la loi, un argument en faveur de notre thèse : le texte, préparé par l'Administration, n'admettait que les sociétés anonymes, comme titulaires de concessions ; le Parlement, après discussions, rejeta cette particularité et donna la possibilité à toute société. Si donc un explorateur demande une concession et que celle-ci lui soit accordée, il devra créer une « société anonyme spéciale » pour l'exploitation, alors que s'il avait créé cette société auparavant, il aurait eu le choix entre toutes les sociétés commerciales possibles.

La même difficulté existe pour l'octroi du permis d'exploitation : la loi n'a rien prévu mais il ne fait aucun doute qu'un simple particulier peut l'obtenir.

Or, pour le permis spécial, nous avons vu qu'il existait un cahier des charges qui n'était pas protégé par des clauses types, il est bien à craindre que l'Administration n'essaye encore de suivre ici les mêmes errements.

Et bien plus, quoique le permis ordinaire ne comporte pas de cahier des charges, on peut même craindre que l'Administration n'édicte de telles règles dans le corps même du décret d'autorisation. Il y a deux précédents : l'un relatif aux anciennes concessions, soumises au régime de 1810, qui de même ne comportaient pas légalement de cahier des charges ; l'autre relatif à un décret de création de permis d'exploitation qui a exigé une augmentation de capital social. Aussi est-il permis de penser que l'Administration ne s'arrêtera pas là en cette matière et qu'elle n'hésitera pas à tenter de se montrer par la suite encore plus exigeante.

Quoiqu'il en soit, nous admettrons que le permis pourra être délivré à un particulier et nous croyons qu'étant donnée la faiblesse des gisements susceptibles d'être exploités par permis, cette exploitation sera la plus fréquente.

Il faut remarquer, en dernier lieu, que la loi n'oblige pas l'exploitant à être français, mais comme elle impose la déclaration de nationalité et son indication dans le cahier des charges, l'Administration se trouvera donc en mesure d'agir en toute connaissance de cause.

B. — *Les Collectivités privées.*

Nous verrons successivement le cas des sociétés, des associations et des syndicats professionnels.

a. Les Sociétés.

A l'heure actuelle toutes les sociétés ont la personnalité juridique, mais elles se divisent en deux catégories, les sociétés civiles, les sociétés commerciales, suivant normalement leur objet ; cependant toutes les sociétés par actions sont réputées commerciales à cause de leur forme.

Les premières, n'ayant pas la capacité de faire des actes de commerce, ne pourront jamais être titulaires d'une concession ni d'un permis ; les secondes, au contraire, devront toujours avoir cette double possibilité. Cela résulte de la loi de 1919 qui spécifie « toute société commerciale ».

Nous avons déjà parlé plus haut de la discussion qui s'était élevée à ce sujet et nous avons dit comment le texte originaire, qui ne visait que les sociétés anonymes avait été remplacé par le texte actuel.

Il n'y avait en effet aucune raison pour croire qu'une société anonyme offrirait plus de sécurité qu'une autre ; quelque fois il en est bien différemment, ainsi que les scandales financiers nous en offrent trop souvent l'exemple.

La persistance de l'Administration à vouloir exiger la formation d'une « société anonyme spéciale » pour l'exploitation des mines ne peut s'expliquer que par le désir de copier la législation allemande. Nous avons vu dans

notre introduction comment celle-ci connaissait la possibilité d'une sorte de société spéciale pour l'exploitation de la mine : la *Gewerkschaft*, mais il faut remarquer que celle-ci n'est pas obligatoire.

Ce seront donc non seulement les sociétés en commandite par actions, les sociétés en commandite simple et les sociétés en nom collectif qui pourront demander l'octroi d'un permis, mais aussi cette sorte nouvelle de sociétés dont la création a été rendue possible par la loi du 7 mars 1925 et qui portent le nom de société à responsabilité limitée.

Remarquons également qu'en principe, la nationalité de la société et des capitaux n'importe pas, cependant des mesures sont prises pour permettre à l'Administration d'être renseignée sur ce point. Ainsi on exige, dans la demande, l'indication de la nationalité de ceux qui jouent un rôle actif dans l'administration de la société (voir article 2 décret d'application du 28 avril 1928) ; on exige également que toutes les actions, pour les sociétés qui en comportent, soient nominatives ce qui permet de connaître l'origine des fonds.

b. Les Associations

Il est interdit aux associations de se livrer à des actes de commerce ; aussi maintenant cette question se trouve dans tous les cas résolue par la négative.

c. Les Syndicats professionnels

Il semble à première vue qu'il devrait en être de même pour les syndicats professionnels, puisque ceux-ci n'ont pas qualité, non plus que les associations, pour exercer un commerce.

Malheureusement nous avons un texte qui vient singulièrement compliquer la situation : l'article 1 de la loi de 1919 vise en effet : « les syndicats professionnels dans les conditions qui seront fixées par une loi spéciale ».

A un point de vue purement juridique, cela ne se conçoit pas, les syndicats professionnels, tant patronaux qu'ouvriers ont un but bien déterminé et il semblerait

logique de les maintenir uniquement dans leur sphère d'activité ; mais comme cette considération n'a pas été envisagée et, l'eût-elle été, quelle se serait heurtée à une position toute politique que les syndicalistes avaient rendue imprenable, il n'y a à l'heure actuelle qu'à envisager la situation légale et à essayer d'en tirer des conséquences.

Le texte de la loi n'est pas, en effet, aussi large pour les syndicats que pour les particuliers et les sociétés ; le législateur s'est réservé pour les premiers de fixer les conditions d'application dans une autre loi ; cette loi, en préparation lors du vote de celle des mines, a été promulguée le 12 mars 1920.

Pour comprendre la loi de 1919 sur ce point, il faut se reporter aux travaux préparatoires ; on voit alors que la Chambre avait voté le texte sans restriction, mais qu'au Sénat, lors de la discussion, il fut soutenu par le rapporteur que les syndicats n'avaient pas encore la personnalité juridique et ainsi la restriction fut ajoutée.

La loi de 12 mars 1920 fut ensuite votée sans que personne ne se rappelât qu'elle aurait dû, en même temps qu'elle établissait le nouveau régime des syndicats, régulariser la situation de 1919. Or elle n'a rien fait en ce sens ; la loi de 1884 avait déjà donné la personnalité, la loi de 1920 n'apportait donc rien de nouveau en ce sens. Si quelques droits nouveaux furent alors reconnus aux syndicats, les actes de commerce leur demeurèrent toujours interdits ; vis-à-vis des mines, leur situation n'a donc pas varié.

Il faut donc admettre qu'à l'heure actuelle encore, la loi visée par l'article 1 de la loi de 1919 est toujours attendue et que les syndicats ne peuvent pas sous le régime actuel¹ se voir octroyer ni une concession, ni un permis d'exploitation.

A voir les choses d'un point de vue pratique, cela n'a d'ailleurs pas d'importance, il suffira, en effet, au syndicat d'établir une société entre ses membres et de faire présenter la demande de permis ou de concession par la société et non par le syndicat directement.

1. Voir contra Dalloz. *Rep. Prat.*, Supplément III. Mines.

C — *Les collectivités publiques.*

Il ne peut évidemment s'agir que de celles de ces collectivités qui se voient reconnue la personnalité morale et qui possèdent une organisation financière leur permettant d'être en possession de capitaux suffisants.

1^o. — *Possibilité d'exploitation*

Nous allons envisager successivement les cas de l'Etat, des départements et des communes, puis des syndicats de ces dernières collectivités.

a. L'Etat

Nous avons vu comment le régime de 1810 avait placé L'Etat sur le même pied qu'un particulier. En 1919, le législateur a modifié un peu cette situation, il a d'abord prévu expressément l'exploitation par l'Etat, soit immédiatement après découverte du gisement, soit au cas de non renouvellement d'une concession.

Mais, dans les deux cas, lorsque c'est l'Etat qui exploite, il n'y a pas délivrance de concession, donc l'Etat exploitant n'est pas lié par la durée de son exploitation ; à part cela, il est soumis aux mêmes règles que celles appliquées aux concessionnaires, notamment en ce qui concerne les charges et les impôts.

En 1927, la loi n'a rien dit au sujet de l'exploitation par l'Etat, celui-ci pourra-t-il obtenir un permis d'exploitation ?

Il peut sembler, à première vue, que cette question n'offre pas d'intérêt, puisque, l'Etat n'étant jamais concessionnaire, il importe peu que l'exploitation dure le temps d'une concession ou celui d'un permis d'exploitation ; mais nous avons fait remarquer que l'Etat était, dans le premier cas, soumis aux mêmes charges et impôts qu'un concessionnaire, et il se peut qu'il ait avantage à bénéficier du régime tant obligatoire que fiscal du permis d'exploitation. En droit, cela ne fait aucun doute, l'Etat ayant depuis fort longtemps la capacité commerciale, il pourra donc aussi bien exploiter sous le régime du permis, que sous celui de la concession.

Mais deux questions se posent.

L'Etat sera-t-il permissionnaire ou exploitera-t-il, ainsi que dans le cas de concession, comme un permissionnaire, sans toutefois en être un ?

Cela offre un intérêt quant aux renouvellements. S'il agit en tant que permissionnaire, il devra se soumettre, le cas échéant, aux deux renouvellements de trois ans et demander, ensuite, un permis spécial qui sera accompagné d'un cahier des charges et ces formalités auront lieu comme pour tout permissionnaire. Si, au contraire, il procède suivant le mode d'exploitation qui lui est propre, il n'y aura pas besoin de renouvellement et l'exercice du permis spécial aura lieu sans cahier des charges, le décret de création du permis fixant lui-même les conditions d'application. Dans ce dernier cas naturellement, il ne serait pas possible d'allonger la période légale, sauf ce que nous dirons de la possibilité de l'octroi d'un nouveau permis spécial après un premier, ce qui d'ailleurs pourrait donner lieu à abus. A défaut de texte, ou même d'allusions qui pourraient déterminer notre conviction, nous pencherions vers le second système, uniquement parce qu'il nous paraît plus rationnel et plus pratique ; nous ne verrions pas, en effet, l'Administration discutant avec elle-même les clauses d'un contrat, ni même venir se demander à elle-même, après un certain temps, le renouvellement de son titre. C'est la raison qui a convaincu le législateur de 1919, et il nous semble qu'elle a ici toute sa valeur.

D'autre part, quelle sera l'autorité compétente pour délivrer le cas échéant le permis ?

Pour le régime des concessions, nous avons un texte, la loi de 1919 ayant déclaré que les conditions seraient fixées par un décret délibéré en Conseil d'Etat. Nous remarquons que c'est la même autorité que celle qui détermine l'attribution des concessions. A défaut d'autre texte, nous en déduirons qu'il en sera de même pour le permis d'exploitation et que se sera un décret simple qui fixera les conditions dans lesquelles l'Etat devra exploiter le gisement. A vrai dire cela n'offrira pas pour les usagers et concurrents, une certitude de parfaite impartialité et

il aurait été préférable que le Conseil d'Etat put surveiller un peu l'Administration dans cette voie, surtout en certaine période, mais nous ne voyons pas le moyen de le faire. Nous verrons au surplus dans la partie où nous traiterons du contentieux des questions minières comment les intéressés pourraient agir contre une décision prise en violation de la loi.

Enfin, en dernier lieu, nous remarquerons que pour que l'Etat puisse exploiter, il lui est nécessaire d'avoir obtenu auparavant l'autorisation législative. Cela constituera une double sauvegarde : pour l'Etat lui-même, car le Parlement hésitera toujours à se lancer dans une affaire paraissant douteuse ; pour les particuliers intéressés, surtout si le législateur a soin de préciser suffisamment les conditions dans lesquelles l'exploitation aura lieu. Pour terminer remarquons que, l'exploitation reposant sur une loi en la forme, il ne peut y avoir de droit à faire valoir contre elle puisqu'il n'y a pas de contentieux pour illégalité contre une loi ; mais si toutes les clauses ont été déterminées par la loi, les difficultés que nous avons rencontrées jusqu'ici se trouveront éteintes en pratique.

b. Les communes et les départements

Pour eux le législateur a été très précis : il leur a donné en 1919 le droit d'obtenir une concession moyennant l'autorisation législative. Nous pouvons, sans aucun doute, étendre ce droit au permis d'exploitation. L'autorisation législative devant s'entendre en ce sens qu'une loi spéciale devra intervenir pour permettre l'exploitation par une concession ou par un permis déterminé.

Pour le cas du permis, il nous semble que l'autorisation législative n'a pas besoin d'être réitérée pour chaque renouvellement du permis ordinaire, mais malgré le mutisme des textes, nous pensons que, lors de l'établissement du permis spécial, une nouvelle autorisation sera nécessaire. En effet, cette autorisation n'est pas faite pour protéger les particuliers contre une incursion trop grande des collectivités publiques dans le domaine commercial et industriel, mais, au contraire, pour protéger ces dernières

contre leur propre imprévoyance et les empêcher de se lancer dans des entreprises trop aléatoires ; d'ailleurs cette autorisation n'est pas spéciale à notre matière et doit être sollicitée également dans d'autres occasions. Or, l'attribution du permis spécial ne va pas sans la prise en charge d'obligations beaucoup plus lourdes que celles relatives au permis simple et il nous semble que cette augmentation de charges est suffisante pour exiger la nécessité d'une nouvelle autorisation législative. Au surplus, rien à notre avis ne s'opposerait à ce que cette double autorisation fût accordée dès l'origine, cependant il faudrait alors prévoir, dès ce moment, l'existence de disponibilités suffisantes.

c. Les syndicats de communes ou de départements

L'exploitation des mines est un des cas qui justifient la création d'un syndicat de communes (ou de départements). Ces collectivités ont, en effet, maintenant la personnalité juridique reconnue. Le texte de 1919 originaire prévoyait expressément les syndicats de communes comme susceptibles d'être concessionnaires ; les mots furent supprimés sous le prétexte qu'il n'y avait pas de doute possible à leur égard. La loi de 1927 n'en a pas parlé, mais il ne peut y avoir de discussion quant à son application. Il en serait certainement de même pour un syndicat de départements, mais il y a bien peu de chances pour que cela puisse se réaliser.

2°. — Danger spécial au cas d'exploitation par permis

Pour terminer nous dirons quelques mots du point de vue économique de l'exploitation par les collectivités publiques.

Nous ne voulons pas parler des conditions défectueuses et déplorables dans lesquelles se ferait l'exploitation ; il suffirait de rappeler ici les résultats obtenus par les quelques collectivités qui ont pu bénéficier du régime d'une concession. Mais nous voudrions attirer l'attention sur un danger tout à fait particulier au permis d'exploitation.

Nous verrons, en effet, que si, le permis spécial, — c'est uniquement de lui qu'il peut s'agir —, ne peut être délivré que pour vingt-cinq ans, rien ne s'oppose, en faisant à nouveau les mêmes formalités, à ce qu'un autre permis soit alors à nouveau accordé. Or s'il n'est pas à craindre que l'Administration, quand il s'agit de particuliers, tolère cette façon de procéder, qui viendrait à annihiler le caractère peut-être principal du permis, il se pourrait fort bien qu'elle l'admette pour des collectivités du droit administratif ; et le danger viendrait de ce que l'égalité de traitement voulue par le législateur serait rompue au profit de ces dernières qui arriveraient à exploiter, sous le régime notamment fiscal du permis, des mines qui ne devraient normalement faire l'objet que de concessions. Le danger serait d'autant plus grand que les intéressés n'auraient aucun moyen d'agir, sinon par voie de pétition aux Chambres.

* * *

Nous avons ainsi vu quels étaient les principaux bénéficiaires possibles des permis d'exploitation, après avoir déterminé à quelles mines ces permis étaient susceptibles de s'appliquer ; nous allons maintenant voir comment ils se créent et comment ils prennent fin.

SECTION II

COMMENT PREND NAISSANCE ET COMMENT S'ETEINT LE PERMIS D'EXPLOITATION

Sous cette rubrique nous avons l'intention d'étudier dans deux paragraphes les différentes situations qui peuvent se présenter lors de la naissance et de la fin du permis ; nous ne traiterons que de la procédure des actes qui s'y rapportent, laissant à part le côté contentieux qui doit faire l'objet du troisième chapitre de notre deuxième partie.

§ I

La naissance du permis.

Nous allons prendre la mine depuis le moment où elle est découverte, jusqu'au moment où elle peut être exploitée en vertu d'un permis, et nous allons déterminer quelles sont les formalités et les conditions qui ont été remplies pour arriver à ce résultat.

Comme nous avons déjà vu que ce que la loi de 1927 appelle permis d'exploitation comprend deux institutions bien distinctes que nous nommons le permis ordinaire et le permis spécial, nous devons distinguer chacune d'elles en traitant chaque sujet.

Bien que la logique eut commandé que nous inversassions l'ordre de nos développements, nous avons cru, à cause de l'intérêt que présente cette question, devoir commencer par établir, sous un indicatif A, par qui et comment le permis est délivré et seulement sous un indicatif B, nous ferons connaître la procédure même de la demande, c'est-à-dire que nous montrerons comment la demande doit être faite, dans quelles conditions et enfin comment elle est instruite.

Dans tous ces développements, nous nous attacherons toujours à montrer quelles sont les ressemblances et les différences avec le régime des concessions.

A. — Délivrance du permis d'exploitation.**a. Par qui est délivré le permis**

La loi de 1927 nous renseigne complètement sur le premier point, il suffit de combiner les articles 1, 4 et 6.

Ces textes font une distinction, probablement dans un but de déconcentration administrative, et sans cependant qu'une raison quelconque justifie la différence de régime qui en résulte entre la France métropolitaine et l'Algérie.

En France, nous voyons, par l'article 1, que les permis d'exploitation sont accordés par décret sur le rapport du Ministre des Travaux Publics, le Conseil Général des Mines entendu. C'est là quelque chose de beaucoup plus simple

que pour les concessions pour lesquelles les lois de 1810-1919 exigent un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Dans les deux cas, c'est la même autorité qui délivre l'acte, à savoir le Président de la République ; mais, dans le cas du permis, la formalité si longue et si pénible de l'avis du Conseil d'Etat a disparu. C'est à la fois un avantage et un inconvénient : avantage, en ce sens que l'instruction de la demande est plus courte et moins onéreuse ; inconvénient, d'autre part, parce que la Haute Juridiction amortit fortement les répercussions politiques que l'Administration subit malheureusement.

Bien que cet article 1 paraisse très général, il faut se méfier de lui accorder une extension dont il ne saurait être l'objet.

Il ne vise que l'établissement, en France et en première origine, du permis ordinaire.

Par contre, pour chacune des prorogations de trois ans, l'article 4 nous fait connaître, qu'il suffit d'un simple arrêté du Ministre des Travaux Publics. Remarquons que l'exigence est, en quelque sorte, ici plus prononcée qu'en ce qui concerne le régime des concessions ; celles-ci sont, en effet, également renouvelables mais, sauf formalités secondaires sur lesquelles nous passons, peuvent se trouver prorogées par tacite reconduction pour des périodes de vingt cinq années.

Enfin, pour le permis spécial, il faut un décret délibéré en Conseil d'Etat. C'est donc la même institution que pour la concession ; nous avons, d'ailleurs, déjà vu qu'en réalité le permis spécial ressemblait fort à une petite concession de faible durée, il était logique d'admettre la même forme d'institution dans les deux cas.

Une autre particularité de la loi de 1927 est relative à l'autorité qui accorde le permis en Algérie ; sur ce point la loi de 1927 a innové vis-à-vis du régime antérieur, en déconcentrant fortement dans un but d'accélération. Nous avons vu, en effet, que c'était sur l'expérience très fructueuse des permis marocains et surtout tunisiens que la nouvelle loi avait été envisagée. Or, ce qui fait une des

qualités les plus intéressantes des permis tunisiens, c'est leur procédure d'institution extra-rapide, par suite de la déconcentration des autorités compétentes ; il fallait donc suivre cette voie en Algérie. Ce fut fait en effet et nous en profiterons pour voir qu'on a dépassé les bornes de la réforme envisagée.

A la différence des permis métropolitains, c'est la même autorité qui en Algérie délivre et renouvelle les permis ordinaires — article 6 — ; dans les deux cas, un arrêté du Gouverneur Général, pris en Conseil de Gouvernement suffit.

Le législateur de 1927 a même été plus loin et, dépassant le but visé, notamment dans l'intitulé de la loi, il a ajouté un article 9 par lequel il a augmenté encore la compétence du Gouverneur Général en matière minière ; c'est à lui désormais que revient le pouvoir d'accorder, d'une part les autorisations de recherches de mines, prévues par l'article 10 de la loi de 1810-1880 modifié dans une très grande mesure par la loi de 1922, et, d'autre part, les permis exclusifs de recherches de pétroles et de gaz combustibles créés par cette dernière loi. Cette dernière prérogative est très grande surtout si on se rappelle que l'obtention d'un tel permis exclusif donne droit à l'attribution de la concession qui pourra être accordée par la suite.

En revanche, le permis d'exploitation spécial reste soumis, pour les mines situées en Algérie, au même régime (article 4) que celui des mines situées dans la métropole, c'est-à-dire qu'il est accordé par décret délibéré en Conseil d'Etat.

**b. Comment, c'est-à-dire dans quelles conditions
les permis sont accordés**

La loi de 1927, pas plus que le décret d'administration publique rendu en application, ne prescrit rien à cet égard. A peine trouvons-nous dans les travaux préparatoires une petite phrase qui, dans sa forme, n'apporte pas de renseignements suffisants.

Nous voyons en effet¹ : « Il n'est pas précisé, d'autre

1. Rapport Morinaud, *op. cit.*

part, que le titulaire d'un permis de recherches devrait avoir le droit exclusif d'obtenir le permis d'exploitation, mais il est évident que c'est à son profit que le projet de loi réserve le bénéfice de ses dispositions ».

Cela ne peut en effet avoir que la valeur d'une simple indication et est insuffisant pour créer un droit, d'autant plus que, dans d'autres passages, il semble bien qu'on n'ait pas voulu marquer de préférence pour qui que ce soit. C'est ainsi qu'on voit, à peu près partout, écrit : « Les permis peuvent être accordés... » ; ce n'est donc qu'une simple expectative de la part des postulants.

Y-a-t-il cependant une différence entre le régime des concessions et celui des permis quant à cette condition ? Un point ne peut faire l'ombre d'un doute à l'heure actuelle ; c'est que l'Administration a toute liberté pour le choix d'un concessionnaire et qu'elle n'a même pas à faire connaître les raisons de son choix. En est-il de même pour les permis d'exploitation ? Devant le mutisme du texte législatif, nous admettrons volontiers l'affirmative, il n'y a en effet aucune raison d'adopter une solution contraire. Mais cela n'est pas fait pour résoudre toutes les difficultés ; car l'Administration peut refuser le permis à l'inventeur de la mine et on peut se demander comment seront réglées les relations entre le permissionnaire et l'inventeur tant au sujet du droit d'invention que du remboursement des dépenses effectuées par celui-ci ; nous réglerons toutes ces questions dans le chapitre ayant trait aux obligations du permissionnaire, dès à présent nous faisons connaître que nous adopterons les mêmes règles que celles relatives à la concession.

Il en résulte donc que l'Administration a un pouvoir discrétionnaire pour accorder le permis d'exploitation, mais que ce pouvoir doit seulement se borner au choix du titulaire et non aux conditions de l'obtention. En d'autres termes, ce pouvoir doit être le même que celui qui existait sous le régime strict et légal de la loi de 1810, c'est-à-dire que l'Administration a le droit et même le devoir d'accorder ce permis à la personne qu'elle juge la plus capable, tant financièrement que techniquement d'assurer la meilleure

exploitation, mais qu'elle ne doit entourer son choix d'autres considérations, notamment de conditions financières, directes ou indirectes, pour elle-même ou pour l'Etat.

Ce pouvoir discrétionnaire est même beaucoup plus vaste ; il s'étend à chacun des deux renouvellements possibles du permis ordinaire.

Toutefois quelques restrictions apparaissent à deux points de vue en ce qui concerne le titulaire et en ce qui concerne l'exploitation.

D'abord, en ce qui concene le titulaire, nous ne croyons pas que l'Administration ait la possibilité d'accorder le renouvellement à un autre titulaire que le premier ; le permis est en effet accordé en quelque sorte « intuitu personae » et la qualité du bénéficiaire est une condition fondamentale, donc, si celui-ci est mis hors de cause, le permis originaire disparaît et aucun renouvellement n'est possible. Pour arriver au but voulu l'Administration devra refuser le renouvellement et accorder, après accomplissement de toutes formalités, un nouveau permis dont la durée ne commencera à courrir que du jour de l'obtention.

Puis en ce qui concerne l'exploitation, le texte de 1927 n'a certes pas prévu de conditions pour le renouvellement comme en Tunisie où le permissionnaire doit justifier de la régularité de la poursuite des travaux pendant la dernière période de validité, il a donc laissé à l'Administration toute latitude.

Si de tels travaux ont été entrepris et si ceux-ci n'ont pas donné de résultats satisfaisants, l'Administration n'hésitera vraisemblablement pas à accorder le renouvellement

Mais, si les travaux ont démontré la possibilité d'une exploitation par permis spécial ou par concession, l'Administration pourra-t-elle, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, refuser le renouvellement pour exiger la prise en charge des obligations résultant d'autres modes d'exploitation ? C'est évidemment une question qui peut présenter dans certaines circonstances, tant d'un côté que de l'autre, un intérêt financier capital. A notre avis une distinction s'impose. Nous admettrons volontiers dans l'état des textes,

— bien qu'en pratique nous croyons que le contraire eut donné en définitive de meilleurs résultats —, que si, à une époque de renouvellement, l'existence d'un gîte de grande importance est acquise, l'Administration pourra refuser le renouvellement du permis et faire connaître qu'elle ne peut envisager que l'octroi d'une concession. En effet, d'une part, le renouvellement du permis d'exploitation est soumis aux mêmes conditions de fonds que l'octroi originaire ; si donc, à un moment donné, un tel acte est impossible à délivrer parce que son objet ne présente pas les caractères prévus par la loi, il ne pourra être renouvelé. D'autre part, nous pensons que c'est là une des principales raisons, avec celles que nous allons donner par la suite, qui ont amené les rédacteurs du projet de loi à diviser la durée de neuf ans du permis ordinaire, en périodes de trois années et à envisager une sorte de contrôle de l'Administration aux termes de chacune d'elles, sous forme de l'obtention d'un renouvellement ministériel sans enquête, ni frais. Au contraire, nous ne croyons pas que l'Administration puisse exiger avant l'expiration de la durée de neuf ans, la prise en charge d'un permis spécial avec toutes les clauses accessoires. Cela résulte d'abord du fait que nous établirons plus loin, que le permis spécial ne peut être accordé de prime abord, mais qu'il suit nécessairement l'octroi du permis ordinaire, si donc le permis spécial ne pouvait être accordé originairement, il ne peut davantage l'être au moment d'un renouvellement d'un permis ordinaire. De plus, si on essaie de comprendre ce qu'a voulu le législateur, on est amené à considérer que la durée de validité du permis ordinaire n'est pas de trois ans avec faculté de prolongation de même temps, mais bien de neuf années, l'Administration pouvant le restreindre à trois ou six ans, au cas où l'intérêt général l'exigerait. C'est du moins là, à notre avis, la pensée du rapporteur à la Chambre : « ... Cette durée (de trois ans), dit-il, n'est pas une durée limite, mais un minimum. Elle peut être prorogée par arrêtés ministériels, par périodes de trois ans deux fois successives. A l'expiration de la neuvième année, le permissionnaire a le choix... ». En résumé, nous admettons

donc les deux seules possibilités : ou de renouveler le permis ordinaire, ou d'exiger la demande d'une concession, suivant les résultats acquis au sujet de l'importance du gisement.

Enfin un troisième cas est à envisager, celui où le permissionnaire n'a fait aucuns travaux et demande le renouvellement. Dans ce cas, l'Administration qui n'est liée par aucun texte, aura la possibilité de juger en toute connaissance de cause la valeur des raisons données par le requérant et pourra soit lui renouveler son permis, soit en accorder un nouveau à un tiers.

Avant de terminer cette étude des conditions dans lesquelles se crée un permis d'exploitation, il nous faut dire quelques mots de deux cas qui présentent, en pratique, un intérêt considérable.

D'une part, il se peut que, lors de la demande originaire de permis d'exploitation, la technique minière puisse déjà permettre d'affirmer l'existence d'un gisement d'importance moyenne, dont l'épuisement n'est à envisager qu'après une durée d'extraction normale de 20 à 30 ans ; l'Administration pourra-t-elle alors instituer originairement un permis spécial ? La question se dédouble ainsi : l'Administration pourra-t-elle refuser l'octroi de toute autre institution, en faisant connaître qu'elle n'accordera qu'un permis spécial. Le postulant d'un permis d'exploitation pourra-t-il renoncer, dès l'origine, au bénéfice de la période correspondante au permis ordinaire et solliciter directement l'octroi d'un permis spécial ? Nous développerons les considérations qui entourent les solutions quand nous étudierons les droits du permissionnaire quant à la durée du permis. Dès maintenant nous indiquons que nous ne pouvons admettre, dans le premier cas, qu'une réponse négative ; quant à la seconde situation, elle semble ne devoir jamais se présenter dans la pratique.

D'autre part, une loi du 9 février 1930 a permis la réversibilité des concessions de 1919 en permis d'exploitation ; cela constitue une nouvelle sorte de naissance du permis. Ne présente-t-elle pas des caractères particuliers ? Comme le rapport à la Chambre le souligne, la loi de 1930 a été

rédigée pour permettre à certains concessionnaires qui n'ont pu, sous le régime de 1919, mettre sur pied leur exploitation, ou qui postérieurement n'ont pu faire face à toutes les charges que ce régime leur avait imposées, de convertir leur droit de concession, en simple permis d'exploitation. Il leur aurait été possible de commencer par renoncer à la concession, puis de formuler une demande en octroi de permis d'exploitation. Cela aurait eu, comme l'ont fait remarquer les travaux préparatoires de la loi, l'inconvénient de mettre l'exploitant dans une situation critique. Après renonciation à la concession, il n'était pas certain d'obtenir de l'Administration le permis et risquait par conséquent de tout perdre. La loi de 1930, applicable aussi à l'Algérie, apporta un remède à cet état de choses en disposant que la loi de 1927, instituant le permis d'exploitation de mines, devenait applicable aux gisements de substances minérales où fossiles, ayant fait l'objet de concessions instituées antérieurement sous le régime de la loi de 1919 ; l'octroi du permis, à la demande du concessionnaire, entraînait de plein droit l'annulation de la concession. Nous remarquerons que cette loi ne résout pas les difficultés, au contraire, elle ne fait que les accentuer. En effet, si elle accorde un droit préférentiel au concessionnaire pour l'obtention du permis d'exploitation, elle n'en oblige pas moins le postulant à se conformer à toute la procédure instituée en vue de l'obtention du permis d'exploitation, alors qu'une procédure beaucoup plus longue et onéreuse a déjà été faite lors de la demande de concession. Enfin, c'est dans ce cas qu'il aurait été utile de préciser qu'on pourrait commencer par un permis spécial ; en l'absence de texte, il nous paraît difficile d'en admettre la possibilité. En définitive ce nouveau cas de naissance de permis ne se distingue des autres que par l'impossibilité du choix du titulaire.

B. — Procédure de la demande.

a. Permis ordinaire

L'article 7 de la loi délègue à l'autorité gouvernementale la charge de régler les conditions d'admission des deman-

des et, en général, toute la procédure à accomplir pour arriver à l'obtention du permis : « Des règlements d'administration publique détermineront les conditions d'application de la présente loi et notamment : les formes de l'instruction des demandes en octroi de permis d'exploitation.. » Un règlement unique daté du 29 avril 1928 a été publié au Journal Officiel le 4 mai suivant. Nous lui emprunterons ses termes mêmes, en faisant remarquer les différences qui existent avec celui des concessions.

La demande, dans les deux cas, doit être adressée sur papier timbré au Préfet du département.

Dans le cas de demande de permis, elle doit indiquer :

1° Les nom, prénoms, qualités, nationalité et domicile du demandeur, et, si la demande est faite au nom d'une société, le siège social de celle-ci et les noms, prénoms, qualités et nationalités des personnes ci-après : président et membres du Conseil d'administration, administrateurs délégués et commissaires aux comptes pour les sociétés anonymes, gérants et membres du conseil de surveillance pour les sociétés en commandite par actions, tous les associés pour les sociétés en nom collectif, directeurs ayant la signature sociale pour toutes les sociétés ;

2° La nature des substances qui font l'objet du permis demandé ;

3° Les limites précises et l'étendue du périmètre sollicité, ainsi que les communes sur lesquelles il porte.

A part certains détails sans importance, tels que l'adjonction le cas échéant de la précision du siège social de la société, ainsi que celle des prénoms des dirigeants des dites sociétés, ces indications sont beaucoup moins étendues que pour les demandes de concessions.

a) Pour ces dernières, il est exigé de plus la proposition de l'indemnité offerte aux propriétaires des terrains à titre de rente tréfoncière. Nous verrons en effet¹ que cette indemnité a été uniformément fixée par le décret lui-même.

b) La fixation, soit de l'indemnité d'inventeur que le demandeur réclame, que sa demande soit accueillie ou

1. Voir infra, la discussion à ce sujet p. 290.

non, soit de l'indemnité qu'il offre de verser à l'inventeur, est également nécessaire dans le cas de demande de concession. Nous venons de voir plus haut que, d'après l'esprit du législateur, le permis devait être justement donné à l'inventeur ; aussi cette situation ne se présentera pas souvent dans le cas du permis. Il aurait peut-être été cependant prudent de l'envisager, d'autant plus que l'article 7 du décret prévoit la possibilité de demandes en concurrence et oblige les intéressés à se soumettre aux mêmes formalités que celles exigées lors de la demande initiale. Dans ce cas, il conviendrait, à notre avis, que l'Administration fasse préciser ce point dans les mêmes conditions que pour les concessions, car il n'est pas douteux que si le permis est délivré à une autre personne qu'à l'inventeur, il est nécessaire qu'officiellement le décret délimite le droit de chacun ;

c) Le demandeur en concession doit de plus indiquer les concessions qu'il détient à quelque titre que ce soit, sur les mêmes substances, en vue de leur réunion à la concession nouvelle ou de leur fusion avec ladite concession ; cette formule dont le sens n'est pas très compréhensible sera simplement mentionnée puisqu'elle ne s'applique pas à la demande de permis ; pour celui-ci, nous verrons que le même exploitant peut, sans restriction aucune, détenir plusieurs permis (article 3, loi de 1927).

d) Enfin le demandeur de concession doit également mentionner si le particulier ou la société qui la formule entendent exploiter personnellement la concession ou se substituer une société spéciale à cet effet. Cette indication au surplus est devenue sans effet pratique par suite de l'obligation de la substitution d'une société anonyme spéciale¹ que l'Administration a cru devoir imposer. Le permis d'exploitation devant fréquemment être exploité par un particulier, la même question ne saurait se poser.

A la demande proprement dite doivent être annexées certaines pièces permettant à l'Administration d'étudier, en connaissance de cause, la situation et de pouvoir prendre une décision justifiée, ce seront :

1. Voir *supra*, p 147.

1° Un extrait de la carte au 1/80 000 de la région où le permis est sollicité ;

2° Un plan du périmètre sollicité, produit en triple exemplaire, établi dans de bonnes conditions de solidité, dressé à l'échelle de 10 millimètres par cent mètres et orienté à la manière des cartes géographiques, c'est-à-dire le nord vrai au haut de la feuille et la ligne méridienne parallèle à l'un des cotés latéraux. Ce plan doit indiquer d'une manière très nette les sommets du périmètre sollicité, ses limites, les points géographiques qui servent à le définir, les limites des communes sur lesquelles s'étend ce périmètre, et, le cas échéant, les limites des concessions de mines et des permis de recherches et d'exploitation de toute nature compris dans ce périmètre.

Cette dernière indication n'était pas exigée pour les demandes de concession.

3° Un mémoire exposant les travaux exécutés et leurs résultats.

4° Tous documents de nature à justifier de l'aptitude du demandeur, au point de vue technique et financier, à entreprendre et à conduire les travaux d'exploitation, ainsi que des moyens dont il dispose pour satisfaire aux redevances et taxes qu'il aura à acquitter.

5° Si la demande est faite au nom d'une société, un exemplaire certifié des statuts, une expédition de l'acte constitutif de société, ainsi que les pouvoirs de la personne qui instruit la demande.

Pour les concessions, il était demandé en plus la justification de la garantie de nationalité imposée aux dirigeants des sociétés demanderesses ; ceci n'a pas été exigé ici, peut-être parce que le permis ordinaire, du moins, ne permet pas une exploitation intensive en quantité ; à moins que ce ne soit un simple oubli de la part du pouvoir chargé de la réglementation.

Toutes ces pièces sont adressées en même temps que la demande au Préfet.

Les articles 4 à 10 du décret nous indiquent ensuite ce que devient la demande.

Le Préfet fait enregistrer la demande en octroi du permis d'exploitation sur un registre spécial, qui est d'ailleurs le même que pour les concessions et en donne récépissé ; il la transmet avec les pièces jointes à l'Ingénieur en chef des mines. Celui-ci vérifie si la demande satisfait aux prescriptions requises et si, en conséquence, elle est régulière en la forme ; il la fait rectifier ou compléter le cas échéant. Il la retourne ensuite au Préfet, avec ses propositions motivées, pour la mise à l'enquête. Si l'Ingénieur en chef estime que la demande, tout en étant régulière en la forme, n'est pas recevable comme portant sur des substances qui ne peuvent pas faire l'objet d'une concession, ou qui sont comprises dans le périmètre d'une mine déjà concédée, ou d'un permis d'exploitation déjà accordé, il en est référé au Ministre des Travaux Publics qui décide s'il y a lieu de mettre la demande à l'enquête.

La demande en octroi d'un permis d'exploitation est alors soumise à une enquête d'une durée d'un mois. La durée de l'enquête est la moitié de celle pour l'attribution d'une concession, qui est de deux mois (article 5 du décret de 1920).

Par les soins du Préfet, un avis au public, faisant connaître la demande et l'ouverture de l'enquête est affiché au chef lieu du département, à celui de l'arrondissement et dans toutes les communes sur lesquelles porte le périmètre sollicité, ainsi qu'au lieu du domicile du demandeur. Il est en outre, par les soins du Préfet, inséré dans un journal du département et au Journal Officiel. Il est justifié de l'affichage de l'avis au public dans chaque commune, par un certificat signé du Maire et de l'insertion de cet avis dans les journaux, par la production d'exemplaires de ceux-ci. Les frais d'affiche et d'insertion dans les journaux sont à la charge du demandeur.

Afin de préciser et d'éviter les abus et les surprises, il est prescrit, de plus, que l'enquête ne peut être ouverte qu'à l'expiration d'un délai d'un mois à dater de l'accomplissement des formalités indiquées ci-dessus. Pendant la durée de l'enquête, la demande et ses annexes restent déposées à la préfecture où le public peut en prendre con-

naissance ; cette prescription est naturelle, mais elle a été omise dans le décret réglementant la procédure de demande en concession.

Les observations à l'enquête peuvent être, soit consignées au procès-verbal, soit présentées par lettre recommandée au Préfet ; c'est là une innovation importante et qui simplifie de beaucoup la procédure. Pour le cas de concession, il faut toujours un acte extra-judiciaire adressé au Préfet qui le fait transcrire sur le même registre que la demande.

Lorsque l'enquête est close, le Préfet communique le dossier à l'Ingénieur en chef des mines. Celui-ci fait procéder, par les soins de l'Ingénieur ordinaire des mines, à la vérification des plans et à l'établissement d'un rapport sur la demande. Il retourne ensuite, en y joignant son avis, le dossier, au Préfet qui le transmet, avec son propre avis, au Ministre des Travaux Publics.

Il est statué sur la demande par décret, après avis du Conseil Général des mines, dans un délai de six mois à dater de la clôture de l'enquête, mais le décret ne mentionne pas comment cet avis sera obtenu.

Le décret octroyant un permis d'exploitation est publié au Journal Officiel et il est, en outre, affiché, par les soins du Préfet, dans chacune des communes sur lesquelles porte le permis. Les frais de l'affichage sont à la charge du titulaire du permis.

C'est surtout sur ces points que la procédure est autrement simple que pour les concessions ; pour celles-ci après clôture de l'enquête, l'Ingénieur en chef, à qui le dossier est retourné par le Préfet, fait procéder non seulement à la vérification des plans, mais à la visite des travaux de recherches effectués, afin de vérifier si le gisement est suffisant pour être exploité utilement ; puis, lorsque le Ministre des Travaux Publics est en possession du dossier, il soumet au Conseil d'Etat, dans les délais fixés, après avoir également consulté le Conseil général des Mines, un projet de décret tendant soit à l'octroi de la concession, soit au rejet de la demande. Après retour du Conseil d'Etat, le décret est enfin soumis à la signature du Prési-

dent de la République et publié au Journal Officiel et au Bulletin des lois¹.

La procédure indiquée précédemment est celle normale et sans incident. Mais il se peut qu'il y ait des cas particuliers ; deux seulement, les principaux, ont été prévus, les uns susceptibles de se rencontrer dans toutes demandes, ils ont trait aux oppositions et demandes en concurrence qui peuvent être déposées, les autres ne peuvent se présenter que si le périmètre sollicité couvre partie de plusieurs départements.

α) L'article 7 du décret de 1928 a prévu que des demandes en concurrence pouvaient être déposées, mais qu'elles devaient être formées devant le Préfet, dans le délai d'un mois — au lieu de six mois pour les concessions —. Elles ne peuvent être introduites que dans les mêmes formes que la demande principale et sont soumises aux mêmes formalités d'enquête et d'instruction que celle-ci.

Les oppositions de leur côté, si elles n'ont été formulées, pendant la durée de l'enquête, devant le Préfet, ne peuvent l'être que pendant un délai supplémentaire de trois mois après la clôture de l'enquête, devant le Ministre — le délai étant toujours de six mois s'il s'agit de concessions. —

Passé ce délai, il ne peut plus être reçu ni opposition, ni demande en concurrence.

Toutes les oppositions et demandes en concurrence doivent être notifiées, par leurs auteurs, aux parties intéressées, par lettres recommandées avec avis de réception. Cet avis, ou à défaut le récépissé du dépôt, accompagné de l'avis de la poste que la lettre n'a pu être remise, est joint au dossier de l'enquête. Cette faculté présente à la fois des avantages certains et de graves inconvénients. D'une part, cette innovation de procédure est intéressante à cause de la rapidité et de l'économie de frais qu'elle permet de réaliser, mais d'autre part, il est à craindre que les oppositions, affranchies de toutes charges, ne se multiplient démesurément et sans raison.

1. Depuis ce journal a été supprimé comme organe légal et officiel de publicité

Toutes les pièces sont annexées au dossier de l'enquête et communiquées aux diverses autorités intéressées à titre de renseignements.

β) L'article 8 du décret prévoit le cas où le permis porte sur plusieurs départements.

Dans ce cas, la demande est adressée, avec toutes les pièces énumérées précédemment, au Préfet du département dans laquelle le demandeur compte établir le siège principal de son exploitation. Le demandeur soumet aux Préfets des autres départements une copie de la demande et le double des plans et extraits de carte ; les Préfets des départements intéressés, après avoir entendu les Ingénieurs en chef des mines, se concertent pour prescrire l'ouverture de l'enquête dans leurs départements respectifs. Après clôture de l'enquête, il est procédé par chaque Préfet comme dans le cas ordinaire.

Telle est la procédure relativement simple, peu coûteuse et rapide puisqu'elle doit durer un maximum de huit mois seulement, qui est nécessaire pour l'obtention d'un permis ordinaire.

Le décret rendu en faveur du postulant, celui-ci jouit de tous les avantages de ce permis — avantages actifs et passifs qui feront l'objet de notre seconde partie — et ce pendant un délai de trois ans.

Pour chacun des deux renouvellements de ce permis, la procédure sera excessivement simple. Le permissionnaire devra adresser une demande, sur papier timbré, au moins trois mois avant l'expiration du permis, à l'Ingénieur en chef des mines et non au Préfet, comme la première demande ; il y joint un mémoire où sont exposés les travaux effectués et leurs résultats. L'Ingénieur en chef en donne récépissé et formule ses propositions au Préfet, en lui transmettant la demande. Celui-ci, après y avoir joint son avis, transmet le dossier au Ministre des Travaux Publics qui prend encore l'avis du Conseil Général des mines et statue par arrêté. Cet arrêté est ensuite publié, par extraits, au Journal Officiel et affiché aux frais du permissionnaire dans chacune des communes sur lesquelles porte le permis.

Les formalités exigées pour le renouvellement du permis ordinaire sont donc réduites à l'extrême et n'ont d'autre but que de permettre la stimulation de l'activité de l'exploitant par la menace du non renouvellement, car nous avons vu que l'Administration demeurait toujours libre du choix du titulaire.

Il est cependant bien certain que l'Administration ne pourrait pas renouveler le permis en changeant le titulaire. Pour arriver à un but analogue, il serait nécessaire de procéder au refus du renouvellement du titulaire ancien et de procéder aux formalités d'une nouvelle demande en faveur du nouveau pétitionnaire ; l'ancien titulaire aurait alors la faculté de faire opposition ou de déposer une demande en concurrence, et la question serait réglée par décret, après avis du Conseil Général des Mines.

La compétence et le pouvoir du Ministre des Travaux Publics sont donc bien limités et se réduisent à accorder en fait une prolongation lorsqu'il n'y a pas d'objections possibles.

b Permis spécial

Il en est tout autrement de la procédure qui doit être exécutée pour l'obtention d'un permis spécial.

Celle-ci nous est donnée par l'article 12 du règlement de 1928. Nous y voyons que le titulaire d'un permis d'exploitation, ayant fait l'objet de deux renouvellements, pourra solliciter un nouveau permis, que nous appelons spécial, portant sur les mêmes substances et dont le périmètre n'excèdera pas les limites primitives. Cette dernière expression est vague et incertaine, nous croyons qu'il faut comprendre que le nouveau permis devra avoir, soit le même périmètre que l'ancien, soit un périmètre compris tout entier à l'intérieur du périmètre ancien. Cependant on se demande pourquoi cette restriction ; il se peut en effet que, pendant les premières années d'exploitation, on ait découvert que le périmètre ne concordait pas avec la couche ou le filon ; or il était évidemment impossible de modifier ce périmètre au moment d'un des deux renouvellements, puisque les intéressés (superficiaires ou autres) n'avaient

pas de moyens pour faire valoir leurs observations et qu'il faut un décret pour établir un droit d'exploitation sur une partie quelconque du sous-sol ; il aurait été logique de profiter de la procédure nouvelle pour rectifier les erreurs qui auraient pu se produire.

Nous ne pensons pas que cette interdiction ait été formulée pour obliger, dans tous les cas, et pour tout périmètre, l'exploitant à commencer par demander un permis ordinaire.

Quoiqu'il en soit, il semble difficile d'aller à l'encontre du texte. Il nous est simplement permis de penser à la situation inextricable qui se produira lorsque le périmètre originaire aura été mal fixé, et qu'il faudra demander, quelques années après, un nouveau permis pour le nouveau périmètre, étant donné surtout qu'à la différence de la demande originaire de concession, il n'est pas nécessaire d'indiquer, comme nous l'avons vu plus haut, les autres permis, concessions ou permis de recherches qu'on peut déjà détenir.

Malgré ce qu'il en peut résulter, nous admettons que la demande de permis spécial ne doit porter que sur le périmètre ancien. Elle devra être représentée avant l'expiration de la huitième année à partir de la date de l'octroi du permis initial et être accompagnée des mêmes pièces, mises naturellement à jour, que celles déjà fournies pour la demande du permis ordinaire ; elle devra en outre indiquer la durée, au plus égale à vingt cinq ans, du nouveau permis d'exploitation sollicité et les modalités de la participation de l'Etat aux bénéfices, proposées par le requérant.

Il est particulièrement nécessaire de souligner ici les différences avec le régime des concessions.

Celles-ci se rapportent à trois sujets différents : la liberté de l'Administration pour fixer les conditions de l'octroi du permis, le cahier des charges, la participation aux bénéfices pour l'Etat seul.

a) La liberté de l'Administration pour fixer les conditions.

Si c'est en effet au requérant de fixer la durée pour laquelle il demande le permis d'exploitation (et la partici-

pation qu'il entend donner à l'Etat), il appartient à l'Administration d'accepter ou de refuser ses propositions, suivant qu'elles lui paraîtront raisonnables ou non. Et il appartient même, à notre avis, à l'Administration d'engager le demandeur à modifier ses propositions, voire à lui indiquer les conditions sous lesquelles elle acceptera seulement de donner son assentissement, puisque la partie de cette procédure, comme nous l'avons indiqué plus haut, forme uniquement un contrat. Il ne faudrait cependant pas que l'Administration tente d'en profiter pour exiger des conditions impossibles ; à ce sujet, il semble que les conditions fixées pour les concessions constituent un maximum qui ne devra jamais être atteint, puisque par hypothèse, l'exploitation par permis est moins lucrative que celle par concession, à raison même de la forme du gisement.

β) Le cahier des charges prévu dans la nouvelle institution diffère beaucoup du cahier des charges des concessions minières actuelles ; celui-ci doit toujours être le même pour chaque sorte de concessions et ne doit pas dépendre du concessionnaire. La réforme de 1919 a en effet réalisé cette uniformité, à cause de l'inégalité qui avait été établie entre les concessionnaires, par la pratique antérieure. Le système du permis spécial est en quelque sorte revenu à cet ancien régime qui a l'avantage d'être beaucoup plus souple et qui, s'il était bien compris, devrait rendre les meilleurs résultats, car il permettrait, par la variété des clauses, notamment financières, d'alléger les charges des exploitations pouvant se trouver dans des conditions particulièrement défavorables. D'autre part, une seconde différence apparaît entre les cahiers des charges des concessions et des permis spéciaux, quant à la détermination de la durée de validité ; pour la concession, la durée est fixée invariablement par les textes ; pour les permis au contraire, le pétitionnaire a la liberté absolue de la choisir, sauf à respecter un maximum légal.

γ) De même les modalités de la participation de l'Etat aux bénéfices sont fixées invariablement pour les concessions par le décret du 21 avril 1920, sous forme d'un partage progressif, entre l'exploitant et l'Etat, des « super-

bénéfices » ; pour le permis, au contraire, c'est au demandeur à proposer le partage selon les conditions qu'il avise, il n'est nullement tenu de respecter les formes et les modalités habituelles. Cela ressemble encore beaucoup au système institué par l'Administration avant la loi de 1919. Cependant nous remarquerons qu'on parle seulement ici de l'Etat et non plus de l'Etat et du personnel, comme pour les concessions de 1919. Celui-ci n'a donc pas qualité pour réclamer quoi que ce soit, car il est impossible d'ajouter à la loi sous prétexte de la commenter. Nous y trouvons deux raisons. D'une part, le législateur n'a pas voulu surcharger le permissionnaire d'obligations et naturellement il préféra conserver ce qui pouvait être avantageux pour lui, quitte à faire disparaître les obligations n'ayant pour base qu'une stipulation pour autrui. D'autre part, il s'est aussi peut-être rendu compte de l'incohérence juridique du système de 1919 et n'a pas voulu remettre la question en discussion.

* * *

Nous avons ainsi terminé l'étude de la procédure et des incidents qui peuvent se présenter à l'occasion de la naissance de chaque permis. Nous allons maintenant passer à l'étude sommaire de l'extinction du permis.

§ II

L'extinction du permis d'exploitation.

Nous serons beaucoup plus bref à cet égard. Le permis prend fin par quatre moyens différents : l'arrivée du terme, la renonciation de la part du titulaire, la transformation en concession, le retrait par l'Administration à titre de sanction.

A. — *L'expiration du permis.*

L'arrivée du terme est le mode normal d'extinction de toute institution temporaire. Ce terme sera soit l'arrivée de la fin de la troisième année, soit celle de la troisième année après le dernier renouvellement, pour le permis ordi-

naire. Ce sera la fin de la période fixée par le décret, pour le permis spécial. Aucune prorogation ne paraît possible, même avec l'assentiment de l'Administration, car à l'arrivée du terme tous les droits ont disparu sur l'exploitation. Mais rien ne s'opposerait, comme on l'a vu, à ce que le permissionnaire fasse alors une nouvelle demande, en vue de l'obtention d'un nouveau permis, il pourrait de même demander une concession ; mais dans tous les cas, le permis envisagé prend fin, c'est une nouvelle institution qui prend naissance et pour laquelle il faut accomplir toutes les formalités.

B. — La renonciation de la part du titulaire.

Si la mine est rapidement épuisée, ou si le gisement devient ou se révèle inexploitable pour une raison technique quelconque, le titulaire du permis d'exploitation — ordinaire ou spécial, le texte n'ayant pas spécifié — pourra renoncer au bénéfice de ce permis pour se dégager des charges et obligations qui pèsent sur lui. Cette possibilité dont l'existence ne pourrait faire de doute, a été prévue par la loi de 1927, dans son article 7, qui renvoie à un règlement d'administration publique pour déterminer « les formes et conditions de l'annulation du permis... par renonciation volontaire ». Ce règlement d'administration publique n'est autre que l'article 13 du décret du 29 avril 1928 qui stipule que le titulaire d'un permis d'exploitation qui désirera renoncer à son permis, adressera une déclaration à cet effet au Préfet du département ; s'il s'agit d'une société, la déclaration devra être accompagnée des pouvoirs du signataire. Le Préfet doit transmettre la déclaration à l'Ingénieur en chef des mines qui prescrit les travaux que le titulaire devra exécuter en vue d'assurer la sécurité publique et la conservation de la mine. Il importe en effet que l'abandon de l'exploitation ne soit pas une raison pour que le titulaire d'un permis disparaisse, laissant subsister, par suite d'une exploitation imprudente, des risques considérables pour les voisins (superficiaires ou autres exploitants de mines). Il est statué

après constatation des travaux indiqués, par arrêté du Ministre des Travaux Publics. C'est seulement cet arrêté qui fixe la date d'expiration de la validité du permis, il est publié au Journal Officiel ; jusqu'à cette date donc, le titulaire est soumis à toutes les obligations qui lui étaient imposées par le permis d'exploitation.

C. — *La transformation en concession.*

Le régime d'exploitation par permis étant légalement un régime de faveur, il est normal que celui-ci puisse être, à la volonté du permissionnaire et sous réserve de l'assentiment de l'Administration, transformé en concession et cette transformation met évidemment fin au permis. Il n'y a pas lieu comme dans le cas précédent, de prévoir des mesures spéciales de protection, puisque l'exploitant reste toujours le même et qu'il est soumis, après modification du régime, à des obligations beaucoup plus lourdes.

On pourrait croire, par ces derniers termes, que le fait ne sera jamais susceptible de se rencontrer, puisque le permissionnaire aura toujours avantage à profiter le plus longtemps possible d'un régime de faveur. Mais il pourra arriver qu'un exploitant ne veuille pas supporter les frais de renouvellement ou craigne, au moment de celui-ci, le dépôt de propositions concurrentes. Pour éviter que l'exploitation lui soit ainsi ravie, le permissionnaire pourra demander, dès lors, une concession, afin de se réserver, par la suite, un régime de toute certitude.

La fin du permis a lieu au jour de la naissance de la concession et nous croyons que l'extinction du permis a lieu implicitement du seul fait de l'octroi de la concession. D'ailleurs en pratique, il est vraisemblable que le décret de concession ne manquera pas de préciser la situation. Il est indiscutable, nous semble-t-il, que le titulaire peut faire une telle demande de changement de régime quand il le juge à propos, même à l'intérieur d'une période du permis. Mais, de son côté, si, par la surveillance technique qu'elle exerce, l'Administration vient à être certaine que le gisement, objet du permis, est fort important, elle pourra aussi

exiger la transformation en concession. Celle-ci ne se fera cependant pas de la même manière que lorsqu'il s'agit d'une demande de la part du permissionnaire ; l'Administration devra attendre la fin de la période correspondante du permis et refuser le renouvellement. Le permis se trouvera ainsi éteint et la concession pourra être ensuite délivrée, après les formalités habituelles.

D. — *Le retrait par l'Administration.*

Il y a cependant des cas où l'Administration pourra d'autorité mettre fin au permis, à un moment quelconque ; ce sera lorsque le titulaire aura commis une faute, ou qu'il aura manqué à ses obligations. La loi a prévu trois cas : non usage du permis ou arrêt des travaux pendant plus de six mois, défaut de paiement des redevances et taxes, omission par le titulaire de se conformer aux injonctions administratives techniques. Leur étude trouvera plus naturellement place après celles et comme sanction de certaines obligations du permissionnaire et nous traiterons le tout dans le deuxième chapitre de la seconde partie ; nous ne ferons donc ici que de mentionner la procédure qui devra être suivie.

L'Ingénieur en chef des mines (article 14 du décret du 29 avril 1928) adressera au titulaire, en vue de l'application de l'article 5 de la loi de 1927 une mise en demeure de régulariser sa situation dans un délai de deux mois, ou de fournir, dans le même délai, toutes explications utiles. Si le titulaire du permis n'a pas régularisé sa situation dans le délai imparti ou si ses explications ne sont pas jugées satisfaisantes, le retrait du permis est prononcé par un arrêté pris par le Ministre des Travaux Publics, après avis du Conseil Général des mines. Cet arrêté fixera la date à laquelle cessera la validité du permis ; il sera notifié au titulaire du permis et publié au Journal Officiel.

Nous avons ainsi terminé l'étude de l'extinction du permis et par là même celle de la procédure qui peut avoir lieu au sujet de celui-ci.

* * *

Ceci termine notre première partie où nous avons rassemblé toutes les questions qui ne se rapportent pas à celles des droits et obligations du permissionnaire ni à leurs litiges, à l'étude desquelles nous allons passer.

DEUXIÈME PARTIE

Les Droits et Obligations du Permissionnaire

CHAPITRE PRELIMINAIRE

LE SYSTEME GENERAL DE LA LOI DE 1927

La loi de 1927, établissant la possibilité d'un nouveau droit sur les gisements miniers, devait préciser quels seraient effectivement les droits et obligations du titulaire du permis.

Ceux-ci n'étant cependant que brièvement rappelés dans le texte législatif, leur reconnaissance pourra donner lieu à de nombreuses contestations; aussi nous a-t-il semblé utile, avant d'entreprendre séparément l'étude de chacun d'eux, de jeter un coup d'oeil sur leur ensemble et de montrer comment on devra procéder, lorsque la loi sera muette à l'égard de certains.

Remarquons d'abord que le texte n'ayant pas distingué à ce point de vue, sauf une exception, le permis ordinaire du permis spécial, les droits et obligations des titulaires de chacun de ces actes seront les mêmes. La seule exception a trait au point de vue fiscal, le titulaire d'un permis spécial devant faire participer l'Etat à ses bénéfices et devant, de plus, être soumis aux obligations particulières contenues dans le cahier des charges prévu par la loi.

A cause de la brièveté du texte législatif, nous ne trouvons pas dans la loi de 1927, comme dans celle de 1810, un chapitre spécial à cet effet. Les dispositions concernant les droits et obligations du titulaire du permis sont disséminées à travers tous les articles de la loi, ce qui rend leur recherche difficile. Cependant les principales sont contenues dans les articles 2 et 3.

L'article 2 reconnaît au titulaire du permis le droit exclusif d'exploitation, les mêmes droits exclusifs de recherches qu'au concessionnaire et le droit de disposer des produits extraits, mais le soumet en même temps à certaines obligations fiscales.

L'article 3 lui reconnaît également certains droits et le soumet à certaines obligations en se reportant à des lois antérieures.

D'autre part, l'article 11 (obligation de ne pas faire de travaux à moins de 50 mètres des habitations sans le consentement du propriétaire de celles-ci),

l'article 15 (obligation de donner caution, le cas précédent échéant),

l'article 43 (droit d'occupation temporaire des terrains de surface, sauf restriction spéciale),

l'article 45 (obligations réciproques entre titulaires de droits sur des mines voisines),

l'article 46 (attribution de compétence en cas de contestation à raison de certains faits, entre permissionnaires et propriétaires superficiaires),

et l'article 50 (obligations spéciales en cas de danger), de la loi de 1810 sont applicables au cas de permis d'exploitation.

De plus, toutes les lois et tous les règlements sur les mines, en ce qui concerne la sécurité publique et la sûreté des ouvriers, sont également applicables.

Enfin, d'autres droits et obligations résultent d'une façon implicite de la rédaction d'autres articles de la loi de 1927. Comme ils sont d'intérêt secondaire, nous ne ferons ici qu'en mentionner l'existence.

Une question d'une importance extrême se pose immédiatement. L'énumération donnée par le texte législatif est forcément incomplète; si un droit ou une obligation n'est pas spécifié d'une façon absolue, pourra-t-on néanmoins l'admettre en notre matière? Dans l'affirmative, comme on ne pourra cependant pas reconnaître l'existence de tous les droits et obligations possibles, il faudra rechercher un critérium; quel sera-t-il?

La réponse est relativement simple, il suffit de distinguer les droits et les obligations.

Pour les premiers, nous basant sur la généralité du texte, nous dirons que le titulaire du permis d'exploitation a tous les droits qui ne lui sont pas expressément retirés par des textes spéciaux.

Au contraire, pour les secondes, étant donnée l'énumération restrictive de l'article 3, nous admettrons que le titulaire est seulement soumis à celles explicitement indiquées.

C'est, en effet, une règle générale d'interprétation du droit, d'admettre l'extension d'un texte quand il formule un principe, et, au contraire, de le limiter à sa lettre, lorsqu'il édicte une restriction. Or, il suffit de relire les articles 2 et 3 pour se rendre compte qu'au fond le premier pose le principe du droit d'exploitation et par conséquent de tous les droits qui peuvent en résulter ; au contraire, le second donne l'énumération des obligations qui peuvent y être attachées.

Cette distinction fondamentale nous sera du plus grand secours dans toute cette partie, et au fur et à mesure des développements, elle apparaîtra plus clairement. Pour le moment, il nous suffit de l'avoir bien précisée.

CHAPITRE PREMIER

LES DROITS DU PERMISSIONNAIRE

D'après ce que nous avons vu jusqu'ici, nous pourrions dégager ce principe que les permis d'exploitation ressemblent d'une façon assez étroite aux concessions et plus spécialement à celles qui se trouvent établies en fait par le régime tant légal qu'administratif, antérieur à la loi de 1919.

Cette analogie subsistera-t-elle encore dans les droits du permissionnaire, tant à l'égard des tiers, que de l'Administration? C'est là un des côtés de la question que nous allons développer dans ce chapitre.

Nous aurons aussi à nous demander quelles sont les analogies qui rapprochent et les différences qui distinguent cette institution de toutes les autres qui existaient avant elle dans le droit minier et dont la concession ne forme qu'une unité. Mais, à cause même de l'importance de la concession dans toute cette législation, ce sera surtout elle qui nous servira de terme de comparaison.

SECTION I

LA PROPRIETE DE LA MINE EXPLOITEE PAR PERMIS ET LE DROIT DU TITULAIRE DU PERMIS D'EXPLOITATION

Nous avons vu que le permis conférait un droit réel, mais que le permissionnaire n'avait pas la propriété de la

mine, il nous faut donc, pour établir précisément les droits du titulaire du permis d'exploitation, déterminer auparavant à qui doit revenir la propriété de la mine exploitée par permis.

Sous le régime direct de la loi de 1810, le concessionnaire se voyait attribuer la propriété de la mine et l'acte de concession valait expropriation de cette mine à l'égard du propriétaire superficiaire qui en était, auparavant, réputé seul et unique propriétaire. Ce régime, quant au fond, subsista jusqu'à la réforme législative de 1919, malgré tous les efforts employés par l'Administration pour modifier en fait cet état de choses et notamment pour changer la nature juridique de l'acte de concession qui, d'acte d'autorité, devait devenir sinon un pur contrat, du moins un acte hybride pour partie contractuel et pour partie d'autorité; mais il n'en restait pas moins que ce dernier élément suffisait pour valoir expropriation et par conséquent la propriété passait toujours au concessionnaire, l'Etat, au moyen de la partie contractuelle, ne profitait de l'acte que pour se faire en quelque sorte payer du service qu'il rendait, en permettant cette expropriation.

Lorsque vint la loi de 1919, tout changea, sinon en droit écrit proprement dit, du moins, en conception juridique. L'Etat se voyait octroyer, dans son domaine privé, tout le sous-sol minier non encore concédé, connu et inconnu, et, par l'acte de concession qui, à ce point de vue, était officiellement un véritable contrat, il en cédait discrétionnairement la jouissance à l'un de ceux qui avaient accepté les conditions imposées. Le nouveau concessionnaire ressemblait beaucoup, comme on l'a dit¹, à un emphythéote.

Quelle est la situation quand un permis d'exploitation a été délivré? On ne peut assimiler, sur ce point, le régime du concessionnaire de 1810 à celui du permissionnaire et dire que ce dernier est propriétaire du gisement faisant l'objet du permis d'exploitation; certes, s'il épuise le gisement pendant la durée du permis, il se sera bien comporté comme un propriétaire, il aura consommé la chose,

1. Hauriou et Rolland, *op. cit.*

un propriétaire ne pourrait en faire davantage. Mais il serait très difficile de considérer que l'acte constitutif du permis vaut expropriation ; tout au plus pourrait-on y voir une sorte de dépossession temporaire et ce ne serait alors qu'un droit d'occupation temporaire, semblable à celui que la loi a donné sur la surface, dont le permissionnaire serait titulaire ; en tous cas ce ne pourrait être un droit de propriété. De plus, comme on le verra en détail dans un prochain chapitre, la redevance tréfoncière est constituée par une simple somme une fois fixée et versée, de un franc par hectare superficiel ; on ne peut voir dans cette somme vraiment insignifiante que la survivance d'un droit disparu, en théorie, depuis très longtemps. Il ne peut donc plus s'agir d'expropriation, pas davantage d'occupation temporaire du domaine des particuliers, car, dans ce cas, la somme à verser à ces derniers devrait correspondre à la valeur vraie de la mine, augmentée du préjudice subi, et nous venons de rappeler que la taxe était insignifiante. Enfin, en dernier lieu, comment admettre que la personnalité du titulaire du droit de propriété sur la mine puisse être différente suivant que tel acte ou tel autre sera établi sur la mine ? Considérons, en effet, une mine ; si les recherches ont montré qu'il s'agit d'un gisement important, on octroyera une concession suivant la loi de 1919 et on admettra que la propriété du gisement appartient et restera appartenir au domaine privé de l'Etat ; si, au contraire, les recherches n'ont pas été satisfaisantes et ne laissent croire qu'à un gisement de faible importance mais cependant exploitable, on attribuera un permis d'exploitation. Or, si, dans ce cas, on pouvait admettre, un seul instant, l'application du régime de 1810, il faudrait reconnaître que le superficiaire est propriétaire de la mine avant l'établissement de l'acte et que le permissionnaire le devient après, quel que soit le mode de transmission envisagé. Quoiqu'il en puisse être du régime postérieur à l'acte intervenu, on voit qu'antérieurement, dans un cas, la propriété est censée appartenir à l'Etat, tandis que, dans l'autre, elle reste appartenir aux propriétaires superficiaires ; la propriété d'une chose dépendrait donc d'un acte postérieur au moment où on l'envisage.

Il en résulte que ce n'est pas au régime de 1810 qu'il faut se référer pour résoudre la question. Alors reste uniquement le nouveau régime établi en 1919, mais comme nous avons montré, dans la raison d'être du permis d'exploitation, que celui-ci avait justement été créé pour permettre une institution plus souple que celle de la concession de 1919, de prime abord, on a une appréhension contre un tel système.

Pour en examiner toutes les raisons, commençons par distinguer le permis spécial, du permis ordinaire.

A. — *Permis spécial.*

Nous avons été amené à considérer ce permis comme une véritable petite concession, caractérisé lui aussi par son cahier des charges. Nous ne voyons, pour notre part, aucune bonne raison de ne pas adopter, pour lui, la même technique que pour la concession actuelle.

L'Etat, avons nous vu peut exploiter, il peut prendre pour lui le permis d'exploitation ou, plus exactement, comme nous avons été conduit à le préciser, l'Etat peut exploiter la mine suivant le processus du permis ; s'il ne le fait pas, il délivre le permis à un particulier, mais se réserve néanmoins par contrat une part dans les bénéfices ; de plus, l'Etat a, dans certains cas, la possibilité d'exercer le retrait du permis, et dans ces cas, comme dans ceux où le permis prend fin autrement que par épuisement de la substance, il conserve le droit, ou d'établir une concession, ou d'accorder un nouveau permis, ou de remplacer la mine dans l'état susceptible de recherches. Dans tout cela, nous voyons nettement que l'Etat a un droit sur la mine, aussi bien avant l'établissement du permis spécial, que pendant le fonctionnement de celui-ci. Quel pourrait-être ce droit, sinon celui de propriété ?

On peut alors se demander : si l'Etat est propriétaire de la mine, quelle est la sorte de droit reconnu à l'exploitant.

Pour la concession, il a été proposé que c'est une sorte d'emphythéose, cela concorde bien avec la durée considé-

nable de cette institution, mais il ne peut en être de même pour notre permis. La durée de ce dernier, pouvant varier de un à vingt cinq ans, est beaucoup plus restreinte que la précédente et c'est justement l'éloignement considérable du terme qui caractérise l'emphythéose.

On peut remarquer que ce dernier contrat ne constitue qu'une sorte de bail spécial, qui n'est pas soumis aux règles habituelles du bail ordinaire, justement à cause, d'une part, de la personnalité de l'emphythéote et, d'autre part, des conditions dans lesquelles le droit est établi ; ce sera par exemple le droit de jouir d'une certaine étendue de terrain à charge de la défricher. Ce sont ces deux causes qui ont conduit à donner au contrat une durée aussi longue et ont également conduit à lui reconnaître la possibilité de l'assiette de l'hypothèque.

Ce sont là justement les caractères qui distinguent la concession du permis d'exploitation. Ne pourrait-on donc pas dire que, de même que le droit résultant de l'octroi d'une concession est une sorte d'emphythéose, celui résultant de l'attribution d'un permis d'exploitation est une sorte de bail ?

De prime abord, cela semblerait naturel ; toutefois ce serait placer le permis d'exploitation dans la situation d'une institution inutile. Le « bail minier » existe déjà, il porte le nom d'amodiation pour le distinguer du bail ordinaire duquel il diffère notamment par la conséquence même du but poursuivi ; le locataire doit toujours conserver la chose en bon état et dans le même état ; l'amodiatiaire, au contraire, est amené à consommer la mine en l'exploitant. Dans ce cas, la réforme de 1927 serait quelque chose d'absolument inutile, puisqu'il aurait été très facile, sous l'empire de la législation antérieure, d'obtenir le même résultat ; il aurait suffi que l'Etat prît l'exploitation à son compte — pour lui, il ne s'agit pas de concession — et amodiât ensuite la mine à celui qui actuellement est titulaire du permis d'exploitation ; il aurait été possible d'établir un contrat aux termes duquel l'amodiatiaire eût pris les mêmes obligations que le permissionnaire et où des clauses de résolution eussent remplacé celles de retrait.

Evidemment, à première vue, la ressemblance paraît frappante, mais si on va au fond des choses, on voit que l'état de l'amodiateur et celui du permissionnaire sont très différents. D'abord, on a vu que, lorsque l'Etat prenait la mine pour son compte, il était obligé de gérer dans les mêmes conditions qu'un concessionnaire, si donc il ne procède pas, lui-même, à l'exploitation et qu'il amodie la mine dans des conditions moins onéreuses que celles de la concession, ce sera lui qui devra supporter la différence et cela est déjà une raison péremptoire pour que l'Etat ne puisse agir ainsi. Ensuite nous avons dit également que le permis n'était délivré que pour des gisements de faible importance ; or, sans nous arrêter à une considération analogue à la précédente, et relative à l'impossibilité d'établir une concession sur de tels gisements, on pourrait se demander quelle pourrait être la ressemblance, avec un bail, de ce contrat dont le principal effet serait de consommer la chose louée ; si, en effet, pour la concession on peut admettre que l'importance du gisement est telle que celui-ci ne semble pas s'épuiser, qu'après avoir exploité totalement un filon, il y en a encore quantité d'autres derrière lui et qu'en conséquence le minerai extrait paraît presque se renouveler, il n'en est pas de même ici où l'épuisement doit être atteint à brève échéance.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons admettre que le permis spécial constitue une sorte de bail.

Cela nous permet d'établir qu'il n'est pas possible de lier le droit résultant de l'attribution du permis spécial au droit de propriété sur la mine. Le premier doit être envisagé, ainsi que nous avons déjà été amené à le préciser, comme un droit *sui generis* principal.

B. — *Permis ordinaire.*

Voyons maintenant comment on peut raisonner vis-à-vis du permis ordinaire. Il semble que, pour lui, il ne saurait davantage être question d'un droit de propriété, puisque le gisement est censé appartenir auparavant à l'Etat et que, s'il existe après la faible durée de neuf ans

maximum, il appartiendra encore à ce moment à l'Etat ; logiquement on devrait admettre qu'il reste toujours la propriété de l'Etat. Mais, à cause de la ressemblance, dans le principe, entre le permis ordinaire et la concession de 1810, le contraire peut être soutenu avec des arguments de valeur.

D'autre part, il est bien certain qu'il n'intervient, entre l'Etat et le permissionnaire, aucun contrat ; il est donc impossible qu'aucun lien de droit soit créé, tant au profit du titulaire du permis, que du Domaine ; il est indiscutable également que le permissionnaire possède un certain nombre de droits ; où en trouver l'origine ?

Puisque il n'y a, lors de l'établissement du permis ordinaire, qu'un acte d'autorité, il est nécessaire d'y voir la source du droit. C'est cette notion que nous avons combattue en son temps, qui a certainement été adoptée ; on a considéré que des droits pouvaient être créés, — et non seulement reconnus —, par un acte d'autorité.

Cela facilite l'étude de la situation ; s'il s'agit de droits capricieusement créés par le législateur d'un temps, il est utopique de vouloir y trouver des éléments qui ressemblent quelque peu à des principes juridiques et nous croyons bien que ce soit là ce dont nous sommes en présence.

Parti sur certains errements, le législateur de 1919 crut pouvoir créer un nouveau droit minier, en modifiant — contre la nature des choses, — certains principes admis auparavant ; puis quelques années après, en 1927, reconnaissant, au fond, qu'il était allé beaucoup trop loin, il créa, à nouveau, d'autres droits, sans se préoccuper de savoir si ces derniers pouvaient concorder avec les principes qu'il avait réformés.

A l'heure actuelle, il en résulte qu'on ne peut concilier les différents principes admis séparément ; cela n'a d'ailleurs qu'une importance relative étant donné que, faute de théorie générale établie, l'application pratique en est demeurée toujours possible.

Il faudrait conclure, d'après l'ensemble des textes actuels, que la propriété de toutes les mines appartient, originairement à l'Etat, soit que leur existence dans le

sous-sol soit encore ignorée, soit qu'elles forment l'objet d'un permis de recherches, d'un permis d'exploitation ordinaire ou spécial, ou d'une concession. Mais, si, lors de l'établissement d'un permis de recherches, d'un permis d'exploitation spécial ou d'une concession, la propriété reste toujours à l'Etat, pendant la durée du permis ordinaire, elle pourrait bien être celle du titulaire.

Au surplus, comme nous l'avons dit, cette question n'offre qu'un intérêt tout théorique, puisque, quelque soit le nom du droit que possède le titulaire du permis, il se trouve réglé par des textes spéciaux. Aussi le mieux est-il de dire, comme on est souvent obligé de le faire en droit public, qu'il s'agit dans tous les cas, d'un droit spécial, d'un droit « sui generis ». Evidemment cela ne signifie pas grand chose et ne permet pas de résoudre les questions qui peuvent se poser ; pour elles il faudra simplement essayer de chercher un cas semblable ou du moins assimilable, et de raisonner par analogie.

Après avoir déterminé ainsi *grosso modo*, l'ensemble des droits du titulaire du permis d'exploitation, nous allons voir en détail quels sont ces principaux droits.

Ces droits sont nombreux, divers et variés et le législateur n'a pas songé à les nommer tous ; nous en trouvons disséminés tout au long de la loi de 1927.

L'article 2 nous fait connaître que le permissionnaire a le droit exclusif de procéder à des travaux d'exploitation de mines, qu'il jouit en matière de recherches de mines des mêmes droits qu'un concessionnaire et qu'il peut disposer des produits extraits à charge de payer une taxe. L'article 3 reconnaît au permissionnaire le droit d'être titulaire de plusieurs permis simultanément et la même possibilité d'occupation temporaire et de reconnaissance d'utilité publique en vue de l'expropriation, qu'au concessionnaire. Enfin l'article 5 lui dénie le droit à l'obtention de la concession qui pourra être délivrée postérieurement et l'article 8, tout à fait spécial, donne au titulaire d'un permis exclusif de recherches le droit au permis d'exploitation.

Par suite de l'hétérogénéité des éléments que comporte

cette énumération, on est amené à se demander immédiatement si elle est limitative ou non ; la question a été résolue, dans l'ensemble, précédemment par la négative, pour une raison d'interprétation.

Mais une autre question se pose : l'extension devra-t-elle être faite dans le sens du droit privé ou dans celui plus spécial de la législation minière ?

Il y a d'abord un point indiscutable, c'est que l'énumération donnée est insuffisante à elle-même. Le titulaire du permis n'a pas les mêmes droits pendant toute la durée du permis ; nous avons été amené à distinguer, dès le début, le permis ordinaire et le permis spécial, nous avons vu qu'ils n'avaient pas la même nature juridique, qu'ils n'avaient pas les mêmes caractères, qu'ils ne nécessitaient pas les mêmes formalités, que la situation juridique du titulaire n'était pas la même dans les deux cas ; pourquoi auraient-il donc les mêmes effets ? Cette raison est peut-être un peu aléatoire, car elle ne constitue pour ainsi dire qu'une simple présomption, mais elle nous paraît avoir une assez grande importance.

Nous ne pouvons donc dès à présent répondre à la question posée et nous sommes amené à rechercher dans chaque cas jusqu'où peut s'étendre le droit de l'exploitant.

SECTION II

LES DROITS DU PERMISSIONNAIRE

Ayant ainsi déterminé, d'une part, à qui revient la propriété de la mine et quels sont sur elles les droits du titulaire du permis d'exploitation et, d'autre part, comment il faut comprendre l'énumération de ces droits donnée par la loi de 1927, nous allons étudier à part chacun de ces différents droits.

Nous les diviserons en trois parties suivant leur étendue : d'abord ceux que le titulaire peut faire valoir contre tous, ensuite ceux qu'il peut avoir contre l'Etat, enfin ceux qu'on a pu lui reconnaître à l'encontre de certains particuliers.

§ I

Droits à l'encontre de tous.

Ces droits, établis par l'article 2 de la loi de 1927, se rapportent eux-mêmes à trois sortes d'idées différentes.

Le titulaire a un droit d'exploitation proprement dit, un droit de recherches et enfin un droit de disposition sur les produits extraits de la mine.

Nous allons voir rapidement en quoi consistent essentiellement ces droits et quelles conséquences il en résulte.

A. — Droit d'exploitation.

Le texte législatif qui s'y rapporte (article 2, paragraphe premier, première phrase), dit que le permis confère, sous réserve des droits des propriétaires des minières, le droit exclusif de procéder à des travaux d'exploitation de mines.

Le premier résultat certain est d'abroger, tacitement et pour partie, l'article 5 de la loi de 1810 ; désormais, l'exploitation pourra se faire, non seulement en vertu d'un acte de concession (loi 1810), mais aussi en vertu du permis d'exploitation.

Cependant ce texte n'est pas très explicite et sa rédaction est défectueuse, il est, en effet, beaucoup trop général.

Puisque nous avons vu que le législateur n'avait, nulle part dans la loi, distingué les deux institutions qu'il créait, il est certain que ce texte s'applique aussi bien au permis ordinaire, qu'au permis spécial.

Pour le second, il n'y a pas à vrai dire de difficultés, puisque nous avons déjà vu combien il avait de ressemblance avec la concession.

Au contraire, pour le permis ordinaire, des doutes auraient pu s'élever et on aurait pu croire que celui-ci, se rapprochant plus du permis de recherches que de la concession, le législateur n'avait voulu donner au titulaire que la possibilité de tirer parti des matières extraites, au fur et à mesure de leur remontée à la surface, sans être obligé de demander, chaque fois, l'autorisation à l'Administra-

tion et que le but général visé, pendant cette partie du permis, était ce qu'on a appelé techniquement la « recherche » de la mine, c'est-à-dire, non seulement la connaissance de l'existence d'un minerai de certaine catégorie dans une région, mais encore la détermination de l'importance du gisement et la fixation de ses limites précises. D'après ce raisonnement, le but principal du permis ordinaire serait la recherche de la mine, et l'exploitation ne serait pas nécessaire.

Pour notre part, nous croyons qu'il faut abandonner cette idée pour une double raison, raison de texte et raison de bon sens.

La législation spéciale relative à la recherche des mines subsiste toujours ; pour celle-ci un permis particulier est prévu, dont les conséquences sont bien déterminées ; la loi de 1927 n'a pas touché en quoi que soit à cette matière. D'autre part, comme nous venons de le rappeler, elle n'a pas distingué le permis ordinaire pour le soumettre à des règles particulières, elle a envisagé le tout et déclaré que le permis donnait le droit d'exploiter ; il semble impossible d'aller à l'encontre d'un tel texte.

En second lieu, l'institution du permis étant créée pour des gisements de faible importance, il est naturel de commencer l'exploitation le plus vite possible. Souvent même pour de tout petits gîtes, celle-ci sera terminée avant l'expiration du délai final du permis ordinaire ; il serait absurde de vouloir exiger une longue attente.

Les préconiseurs du premier système ont seulement pour guide une raison fiscale ; il leur semble difficile d'admettre qu'une mine puisse être totalement exploitée sans que l'Etat ait participé aux bénéfices qu'elle aura pu procurer. Pour nous, cette raison n'a aucune valeur, car, d'une part, les bénéfices nets de l'entreprise ne pourront jamais être considérables à cause de l'amortissement très important, — puisque très court dans le temps —, qu'il faudra prévoir ; d'autre part, une simple question de fiscalité n'a pas à entrer en ligne de compte pour trancher une question de droit pur, ni pour modifier le commentaire d'un texte précis.

Sur ce point, donc, nous poserons que le texte est parfaitement général et qu'il donne le même droit d'exploitation au titulaire de tout permis délivré en conformité de la loi de 1927.

Il nous faut maintenant préciser ce que comporte ce droit d'exploitation et voir s'il n'a pas de limites ; nous laisserons de côté celles provenant d'obligations légales non spéciales au droit minier.

L'exploitation de la mine consiste à exécuter tous les travaux permettant de transformer la masse de minéral formant le gîte minier, en minerai propre à être livré à l'industrie ; elle comprend notamment : les travaux de forage de puits, de perçage de galeries, d'abatage, en général de lavage du minéral et de l'établissement de moyens de transports et de levage du minerai abattu, de construction des usines donnant la force motrice et, le cas échéant, l'éclairage pour toutes ces opérations, et enfin ceux indispensables pour convertir ce qui sort du puits, en matière livrable à l'industrie manufacturière.

Le titulaire du permis aura donc tous ces droits et pourra en user comme il l'entendra, car, en lui donnant le droit d'exploitation, le législateur a entendu permettre au titulaire de diriger lui-même son entreprise et cela de la façon qu'il lui conviendra. A vrai dire, cette entière indépendance n'est pas aussi absolue que dans l'industrie manufacturière, à cause même des difficultés et des risques qui prennent naissance en grand nombre dans une telle exploitation. Le législateur a prévu certaines restrictions ; nous les examinerons dans notre second chapitre, nous indiquons cependant dès maintenant une certaine surveillance administrative. Précisons, néanmoins, que c'est au titulaire du permis d'être toujours en possession de la direction des travaux d'exploitation et que l'Administration ne saurait s'immiscer dans ces travaux au point de se substituer au véritable directeur, sans commettre un grave abus. Notamment, compte tenu des raisons techniques particulières dans chaque cas, il appartient à l'exploitant, et non à l'Administration, de choisir le mode d'exploitation, par piliers abandonnés, par foudroyage,

par remblayage, l'Administration ne devant intervenir que pour sauvegarder les intérêts généraux et la sécurité publique.

A ce point de vue, le droit du titulaire est donc aussi général que la loi l'indique ; il n'est limité que par les textes précis qui le restreignent.

Le permis, dit enfin le texte, donne un droit exclusif d'exploitation, réserve faite des droits des propriétaires des minières.

A part la réserve particulière indiquée par le législateur, en ce qui concerne les minières, ceci demande quelques explications. Le droit général d'exploitation ainsi reconnu est, en effet, tout relatif et cela à trois points de vue : quant au temps, cela n'offre évidemment pas d'intérêt et n'enlève pas de généralité au texte, quant à l'étendue du périmètre pour lequel le permis a été demandé, et quant à la nature des matériaux exploités. Ces deux derniers points vont retenir notre attention.

a. Restriction relative à l'étendue

La restriction relative à l'étendue n'est, à vrai dire, mentionnée dans le texte de loi qu'à partir de la deuxième phrase de l'article 2 visant le droit de recherches ; c'est manifestement là une erreur matérielle, les mots « à l'intérieur du périmètre » se rapportent évidemment à tout l'article et même pourrait-on dire plus spécialement à l'exploitation. Le droit de l'exploitation s'arrête aux limites de la mine, or celles-ci sont fixées en quelque sorte légalement.

Notre droit, nous l'avons montré, en détail, dans notre introduction, en en donnant les raisons, est incohérent sur ce point : il admet, en effet, une limitation dans deux directions et laisse la troisième arbitraire. En théorie pure, cela ne peut se soutenir. Ou bien, on admet que le droit de l'exploitant doit être limité et, dans ce cas, il est indispensable de fixer les bornes de l'exploitation dans tous les sens, notamment en profondeur, — ce qui aurait l'avantage presque toujours resté inaperçu, de permettre la résolution immédiate des conflits qui peuvent exister

tant entre mines voisines, que beaucoup plus fréquemment entre une mine et une minière situées dans le même « périmètre » —. Ou bien, on admet que la mine ne peut pas être délimitée pratiquement, parce que les couches de terrain ne présentent pas une régularité si parfaite qu'on en puisse connaître l'emplacement et le volume d'une façon suffisamment rigoureuse ; et, dans ce second cas, il est anormal qu'on puisse songer à établir une limitation, non seulement vis-à-vis d'une dimension, mais aussi dans toutes celles possibles, nous avons même dit qu'en toute logique il fallait admettre, comme on a été amené à le faire récemment en d'autres matières, que le temps constituait lui aussi une dimension comme une autre.

Il en résulte deux conséquences superposées ; d'abord, on ne peut choisir, parmi les dimensions possibles, certaines d'entre elles pour servir de bases à une restriction tandis que les autres restent sans effets ; ensuite, une limitation absolue dans le temps et dans l'espace étant logiquement impossible à admettre, on doit la rejeter en droit dans toute son étendue.

Cette limitation que notre droit reconnaît, n'est cependant pas dénuée de tout fondement. Lorsqu'on était au temps où la propriété, même l'existence, de la mine était liée à celle de la surface, on pouvait négliger, d'une part, le temps, puisqu'on le considérait comme indéfini, et, d'autre part, la profondeur puisqu'elle ne connaissait, comme limite théorique, que le centre de la terre et comme limite pratique, que l'espace où l'on pouvait descendre, c'est-à-dire en fait également un infini d'un genre particulier ; la mine était alors comme soudée à la surface dont elle ne formait que l'accessoire, et il était naturel de la limiter comme on limitait cette dernière, c'est-à-dire au moyen de deux dimensions ou ce qui revient au même au moyen d'une courbe fermée, appelée périmètre, tracée sur cette surface. Mais comme nous avons montré qu'à l'heure actuelle la séparation des mines, de la surface n'était plus contestée, ces raisonnements ne peuvent plus s'appliquer et il aurait été bon de profiter d'un changement

de législation pour abandonner des procédés qui sont désuets et n'ont plus d'autre raison d'être, que celle résultant de l'histoire.

Au surplus ces procédés peuvent amener à des résultats vraiment paradoxaux. Supposons, ce qui arrive fréquemment, que les limites de la mine aient été mal déterminées ; avec le système du périmètre qu'admet notre législation dans tous les cas, si l'erreur a été commise dans le sens de la profondeur, aucune conséquence n'en résultera, l'exploitation continuera après l'établissement de a nouvelle topographie ; si au contraire, cette même erreur a été faite dans une direction de niveau, le gîte pourra sortir du périmètre et le permissionnaire ne pourra pas l'exploiter faute de droit, peut-être même, à cause de droits reconnus par ailleurs sur ce « périmètre », ne pourra-t-il jamais continuer son exploitation ; en tout autre cas il sera obligé, pour le faire, de procéder aux formalités d'une autre demande sur le nouveau périmètre.

Pour toutes ces raisons, nous concluons qu'il faudrait abandonner le système actuel de limitation de notre législation.

Est-ce à dire qu'il faudrait complètement rejeter toute tentative ayant pour objet de restreindre, dans le temps et dans l'espace, le droit du permissionnaire ?

Nous pensons au contraire que non.

Pour le temps nous laisserons provisoirement la question en suspend, nous réservant de la reprendre spécialement dans un paragraphe suivant.

Pour l'espace, nous allons essayer d'établir une limitation qui soit à l'abri des critiques précédentes, et, pour cela, nous procéderons indirectement. Nous croyons qu'à l'heure actuelle, nous pouvons compter suffisamment sur la science pour nous guider un peu, surtout dans un domaine qui est plus spécialement de son ressort. Au lieu de déterminer un périmètre directeur, nous verrions plus normal d'indiquer l'espace du gîte par les couches de terrains dans lesquelles il se trouve, ce serait beaucoup plus précis et permettrait de « suivre » la mine à travers l'espace qu'elle parcourt.

Il s'agirait donc uniquement d'une détermination géologique. Ainsi, on respecterait la limitation dans les trois dimensions et cette limitation serait beaucoup plus naturelle. Il nous faut d'ailleurs préciser notre pensée sur ce point pour qu'il n'y ait pas de confusion possible.

Nous ne voulons pas dire que dès qu'un prospecteur aura établi l'existence, en un point donné, du passage d'un minéral, il pourra, par là même, demander l'exploitation du gisement correspondant partout où ce dernier le mènera ; il faudra toujours, au contraire, que le requérant montre, d'après les recherches qu'il aura faites, comment est disposé ce gîte, et ce seront ces travaux qui serviront à limiter l'exploitation. Mais au lieu que ces limites soient prises arbitrairement et artificiellement par rapport à un repère qui n'a, en général, aucune correspondance avec la mine, elles le seraient suivant des points qui, selon les cas, se rapprocheraient beaucoup plus du gisement lui-même.

L'exploitation pourrait ainsi toujours être continuée et l'esprit de la législation minière mieux respecté.

Evidemment, cette nouvelle sorte de limitation n'est pas à l'abri de tous reproches ; des difficultés pourraient naître pour l'octroi de mines voisines, mais elles seraient toutes d'ordre technique et ne seraient pas insolubles.

D'autre part, il pourrait arriver, notamment dans le cas de filon très allongé, que celui-ci fût exploité en quelque sorte par les deux extrémités. Il y a là une situation à envisager et il serait même bon que le législateur la réglementât. Nous ferons remarquer que cela se produirait de même dans le système actuel et que la solution donnée, limite du périmètre, n'est pas très recommandable. Pour notre part, nous verrions volontiers, à défaut d'entente entre les exploitants que le législateur établit, pour la suite de l'exploitation qui ne sera plus, dans ce cas, très longue, une situation légale réglementant les droits de chacun sur ce qui reste à exploiter du gisement envisagé.

Enfin, une dernière considération pourrait retenir le législateur dans une telle réforme, — à ses yeux, elle serait

très importante, — nous voulons parler de la question fiscale. Nous verrons, en effet, que le périmètre sert de base à une imposition; enlever le périmètre, c'est faire disparaître par la même cette ressource et évidemment l'Etat ne le fera pas de très bonne grâce. Nous dirons, plus tard, ce que nous pensons de cette taxe, et au surplus comment il serait facile d'en modifier légèrement les dispositions pour qu'elle reste possible, cette question va être traitée dans une section prochaine et nous y renvoyons simplement pour le moment.

Cette digression, peut-être un peu longue, nous a amené à cette conclusion que la limitation spatiale fixée par la loi n'était plus rationnelle : quoiqu'il en soit, elle existe à présent, elle est la même pour le permis d'exploitation que pour la concession, et elle constitue une restriction au droit du permissionnaire.

b. Restriction relative aux minerais

Mais il est une autre limitation qui est également à envisager, celle relative à la nature du minéral.

La loi de 1927 n'en parle pas beaucoup à vrai dire, mais ce n'est là qu'un simple oubli sans conséquence. Le règlement d'administration publique l'a d'ailleurs réparé implicitement en exigeant que, dans la demande de permis, soit mentionnée la nature des substances qui doivent faire l'objet du permis.

Notre droit n'admet pas sur ce point de privilège exclusif pour l'exploitant et ceci vient encore renforcer l'idée que nous venons de développer plus haut. Le titulaire du permis n'est pas considéré, de même que dans certaines législations étrangères ou même dans notre législation coloniale (voir introduction), comme ayant un droit sur les minerais existant à l'intérieur d'un volume déterminé d'une certaine façon, mais simplement comme pouvant légalement exploiter une mine spécifiquement désignée.

Son droit d'exploitation s'arrête donc aux minerais faisant l'objet du décret qui lui a reconnu le droit, et, si, par la suite, pendant son exploitation, il découvre un

autre minéral, celui-ci, même s'il se trouve dans le même périmètre que celui correspondant au périmètre du permis déjà délivré, devra être l'objet d'une nouvelle demande avant que son exploitation puisse en être envisagée.

Nous allons voir, dans quelques pages, que, si ce droit ne lui est pas reconnu, le titulaire du permis a, au moins dans son périmètre, un autre droit sur ces nouvelles substances.

Cependant, cette règle n'est pas d'un rigorisme absolu, le permis est en effet délivré, non pour un minéral déterminé, mais pour un corps renfermant telle substance faisant partie de celles que nous avons indiquées. Or il se peut que ce même corps qui n'est jamais un corps pur, comprenne également d'autres substances et que celles-ci viennent, à leur tour, à être intéressantes au point de vue industriel. Si celles-ci ne sont en quelque sorte que l'accessoire des premières, il ne fait aucun doute que l'exploitation du gisement restera possible, que ces nouvelles substances fassent d'ailleurs partie, ou non, de la classe pour laquelle un permis peut être accordé. Cependant cette extension des substances pour lesquelles le permis a été octroyé, à celles qui y sont restées au dehors, ne doit s'appliquer qu'avec une certaine mesure et au cas où la certitude que la nouvelle substance tirée du minéral ne constitue réellement qu'un accessoire de la première; il nous paraît au contraire que la possibilité de l'exploitation doit être refusée si le permis a été donné pour une certaine substance, alors que cette substance figure bien effectivement dans le minéral, mais en faible quantité, et que c'est certainement l'extraction d'une autre substance, non permise, qui constitue en réalité la base même de l'exploitation. Cela procurerait un moyen trop facile pour tourner la loi.

Nous concluons donc que l'exploitation est limitée quant à la nature de la où des substances pour lesquelles le permis a été accordé; cette seconde restriction, ajoutée à celle précédente et relative à la dimension spatiale du permis, forme les seules bornes que connaît le droit général d'exploitation du titulaire du permis.

Ces limitations ne sont pas les seules qui soient imposées au permissionnaire, mais elles sont les seules générales. Nous trouverons les autres, sinon moins importantes en pratique, du moins en théorie, en étudiant les obligations qui sont imposées au permissionnaire.

B. — Droit de recherches.

Le droit d'exploitation n'est pas le seul droit qui ait été reconnu au titulaire d'un permis d'exploitation, le législateur a donné, au bénéficiaire d'un permis, un droit de recherches sur les mines.

a. Recherches des minerais en général

L'article 2, paragraphe premier, deuxième phrase porte en effet ; « A l'intérieur du périmètre d'un permis d'exploitation, le titulaire de ce permis jouit, en matière de recherches de mines, des mêmes droits exclusifs qu'un concessionnaire de mines à l'intérieur de sa concession ».

Sur ce point, le législateur de 1927 renvoie donc à la loi de 1810 ; or à première vue, on ne voit pas à quel texte précis il est fait allusion, aucun article ne reconnaissant au concessionnaire un droit quelconque d'effectuer des recherches de mines dans la zone à lui concédée. Il y a bien, certes, in fine, dans l'article 12 de la loi de 1810, la phrase suivante : « ...Dans aucun cas, les recherches ne pourront être autorisées dans un terrain déjà concédé. » ; mais nous ne voyons pas ce en quoi cette interdiction crée explicitement un droit à l'égard du concessionnaire. La section dans laquelle se trouve cet article, traite de la recherche et de la découverte des mines et comprend trois articles, le premier, profondément remanié et alourdi par les lois récentes, institue la possibilité de l'établissement de permis de recherches ; le second limite l'étendue de ces recherches dans certains cas et le troisième qui nous intéresse pour partie, vient apporter quelques précisions. Dans une première phrase, ce dernier article ne fait que compléter l'article précédent ; quant à la seconde phrase qui est celle que nous avons rappelée,

elle rejette la possibilité de l'exécution de recherches dans un terrain déjà concédé, mais positivement ne reconnaît aucun droit.

Une telle interprétation pouvait avoir des résultats fâcheux ; si, à un certain point de vue, elle permettait d'assurer au concessionnaire une situation de toute tranquillité et lui donnait la possibilité de poursuivre son exploitation sans être inquiété par d'autres travaux, si, dans un sens, elle permettait une meilleure utilisation des forces pour l'extraction minière, et, par là même, était d'intérêt général, elle n'en avait pas moins un défaut extrêmement grave sous le régime de la loi de 1810 qui admettait la perpétuité des concessions ; tout terrain, ayant fait l'objet d'une attribution de concession minière pour une matière déterminée, se serait trouvé par cela même, protégé contre toutes recherches minières nouvelles mêmes celles concernant des substances d'autre nature que celles faisant l'objet de la concession ou se trouvant dans une toute autre couche de terrain, puisque la profondeur de l'espace concédé n'était pas délimitée.

Comme le fait de gisements miniers superposés est assez fréquent, les auteurs se sont efforcés pour permettre l'exploitation de tous, de faire subir une entorse au texte et lui ont fait dire ce qui n'y était pas.

Ce qui prouve que toutes les opinions qu'on a pu émettre à ce sujet n'ont pas de bases très solides, c'est que de nombreuses théories contradictoires se sont élevées.

Tout le monde est, certes, d'accord pour décider que nul autre que le concessionnaire ne peut, à l'intérieur du périmètre pour lequel la concession a été accordée, exécuter des travaux quelconques de recherches de mines de la même nature que celle faisant l'objet de la concession ; nous ferons observer que cela n'est pas le résultat de la reconnaissance d'un droit de recherches exclusif au profit du concessionnaire, mais simplement la conséquence même et comme l'accessoire de son droit d'exploitation.

La question qui soulève des difficultés est celle relative aux autres substances, trois grandes théories se sont élevées.

Certains auteurs¹ pensent que la disposition de l'article 12 s'oppose à ce qu'une nouvelle personne puisse obtenir le droit de rechercher de telles substances parce que disent-ils, « autoriser des recherches sur une mine déjà concédée serait une entreprise sur la propriété d'autrui ». Il y a là, à notre avis, une grave erreur ; il faut distinguer la mine proprement dite, du périmètre sur lequel porte la concession. Si le nouveau droit portait sur la mine elle-même, on pourrait soutenir le raisonnement, mais alors, ce serait du même minerai dont il s'agirait et nous avons vu que dans le cas où le minerai contiendrait plusieurs substances, la concession portant sur le corps principal s'étendait aux corps secondaires et la question ne pourrait se poser. Il faut donc préciser que le droit serait accordé sur le périmètre et outre la mine déjà concédée ; or, dans ce cas, il n'y a nullement entreprise sur la propriété d'autrui, puisqu'il n'y a pas propriété. Nous avons montré² qu'après concession, la propriété du tréfonds, sous ce régime, était séparée de celle de la surface il n'y a donc pas propriété du superficiaire ; d'autre part, la concession ne donne pas la propriété du périmètre, mais de la mine existant dans ce périmètre, donc pas davantage propriété du concessionnaire et puisqu'il n'y a pas de propriétaire, il ne peut s'agir de propriété d'autrui. Enfin cette théorie a perdu à peu près toute sa valeur depuis la loi de 1919, puisque pour les nouvelles concessions, il n'y a plus attribution de propriété à qui que ce soit.

La seconde théorie, établie ou acceptée par la plupart des auteurs³ qui se sont occupés de législation minière, a rallié la jurisprudence. Cette théorie admet une double distinction cumulative, quant à la nature des substances et quant à l'origine des recherches. D'après les auteurs qui la font leur, le propriétaire superficiaire, ou son cessionnaire, ne peut toujours pas rechercher, dans les terrains concédés, les substances faisant l'objet de l'acte de concession, mais en ce qui concerne toutes les autres substan-

1. Notamment Naudier, p. 118 et Rep. Prat. Mines, n° 58.

2. Voir introduction, p. 33.

3. Aguillon, t. I. n° 113, Cuvillier, p. 35 et Rep. Prat. *loc. cit.*

ces, il conserve son droit de fouilles qui lui est reconnu, tant par le code civil, que par la loi du 1810. Au contraire, l'Administration n'aurait pas qualité pour délivrer à un explorateur un permis relatif à ces dernières substances, car ce serait le cas visé par l'article 12. Ces auteurs ajoutent qu'une telle disposition ne pouvant avoir pour effets d'empêcher la recherche, puis l'exploitation de mines, l'Administration, en se refusant la possibilité de délivrer de tels permis à des tiers sur ces substances, a reconnu implicitement le droit de recherches au concessionnaire à l'intérieur de la concession. A vrai dire, cette solution hybride nous paraît assez subtile ; il ne fait pas de doute que, si le législateur voulait favoriser le concessionnaire ou seulement le mettre à l'abri de toutes répercussions fâcheuses, il ne l'eût fait entièrement. Il serait en effet trop facile au prospecteur de s'entendre avec le propriétaire superficiaire pour mettre à néant le système ainsi établi ; en pratique, il en sera souvent ainsi, puisque c'est à défaut de la permission du superficiaire que l'Administration délivre le permis de recherches.

Après une interprétation déjà outrancière de l'article 12, il semble davantage exagéré de reconnaître dans un texte qui ne fait que poser l'impossibilité d'un droit, la création même d'un autre droit dont il n'est nullement fait mention. Aussi pour notre part, tout en reconnaissant qu'en pratique, l'application de cette théorie peut donner, pour partie, de bons résultats, nous la rejetterons en droit parce que ce n'est plus interpréter un texte que de l'adapter à son propre entendement, le commentateur ne doit pas se substituer au législateur.

Aussi nous rallierons nous à la troisième théorie¹ qui ne s'embarrasse, ni de considérations pratiques, ni des conséquences qui seront ou non conformes aux idées personnelles de leurs adeptes. Nous admettrons que le texte de l'article 12 s'applique seulement au cas où les nouvelles recherches auraient pour but de faire connaître la mise en exploitation possible de substances pour

1. V. Lamé-Fleury, p. 19, Rep. Prat. *loc. cit.*

lesquelles la concession a été accordée, et que les recherches, visant les autres substances, restent soumises au droit commun, qu'en conséquence des permis peuvent être délivrés à leur égard tant par le propriétaire, que par l'Administration. C'est en effet la seule façon de comprendre le texte sans y ajouter quoi que ce soit.

Tel est pour nous le régime qui doit être admis pour la concession en présence des seuls textes actuels et telle serait la solution que nous devrions également adopter, en prenant à la lettre le texte de l'article 2 de la loi de 1927 : même régime pour le permis d'exploitation que pour la concession, donc aucun droit spécial de recherches au profit du titulaire du permis, mais seulement impossibilité d'établir un nouveau droit sur les substances visées et situées dans le « périmètre » accordé.

Telle n'a certainement pas été l'intention du législateur, il suffit pour s'en convaincre de relire le texte même : « Le titulaire jouit des mêmes droits exclusifs pour les recherches... » . Le législateur n'a évidemment pas entendu par là reconnaître un droit négatif d'où il résulterait que toute demande de recherches pour la même substance est impossible, mais un droit positif qui ne peut exister que sur les autres substances. C'est donc, faute de s'être reporté au texte même auquel il renvoyait, que le législateur a inséré ainsi une phrase qui, en elle-même, ne peut avoir aucun effet, puisqu'elle semble reconnaître un droit, en renvoyant à un texte qui ne le mentionne pas. Au surplus ce manque de coordination des principes de la nouvelle institution avec ceux de l'ensemble de la législation n'est pas unique, nous avons déjà eu, à plusieurs reprises, l'occasion de le signaler, aussi actuellement ne faut-il pas trop nous en étonner.

Nous admettrons donc, comme ça a été certainement l'esprit du législateur, que le titulaire du permis d'exploitation possède un droit de recherches sur toutes les substances se trouvant dans son périmètre et nous allons chercher à préciser ce droit.

Le législateur a parlé de droit exclusif, la question à résoudre est donc de savoir si le législateur s'est référé

à la théorie que nous avons rappelée précédemment sous le numéro deux, ou s'il a voulu admettre un droit absolument exclusif.

Nous venons de voir, en effet, que pour bon nombre d'auteurs, l'article 12 de la loi de 1810 interdisait au Gouvernement de délivrer des permis de recherches dans les zones concédées et qu'il en résultait l'octroi tacite d'un tel permis au profit du concessionnaire. On pourrait soutenir que le législateur de 1927 s'est référé à cette idée et a voulu l'appliquer au régime des permis d'exploitation. Il nous semble, cependant, que, s'il en était ainsi, on pourrait voir dans l'octroi d'un permis d'exploitation, en même temps celui de recherches pour toutes les substances concessibles, — c'est là, l'équivalent de ce que les promoteurs de cette théorie admettaient pour la concession —, mais on ne pourrait aller plus loin et cela n'entraînerait pas l'exclusivité au profit du permissionnaire.

Au contraire, l'article 2 spécifie que c'est un droit exclusif, aussi croyons nous pour notre part, qu'on ne peut le comprendre autrement que par la reconnaissance à ce titulaire d'une sorte de monopole minier pour tout ce qui existe à l'intérieur de son périmètre. Cette exclusivité est double, elle interdit à l'Administration de délivrer des permis de recherches et enlève au propriétaire superficiaire, ou à son concessionnaire, le droit de fouilles qui lui était reconnu.

En résumé nous admettons, en ce qui concerne le droit de recherches, que contrairement à ce qui a lieu pour le concessionnaire, qui n'a pas de droit spécial pour rechercher les mines dans son périmètre, le titulaire du permis d'exploitation se voit reconnaître, en plus de son droit d'exploitation proprement dit, le droit exclusif de rechercher les autres mines qui peuvent exister dans son périmètre.

b. Règles spéciales à certaines substances

Avant d'abandonner ce sujet, il nous faut dire quelques mots sur deux points qui peuvent se présenter : quant aux substances qui ne peuvent pas faire l'objet

de permis d'exploitation — ni de concession — et quant aux substances hydrocarburées régies par la loi de 1922.

α) Les substances non concessibles.

Nous laissons de côté les substances formant minières ou carrières pour lesquelles aucun doute n'est possible ; il ne s'agira donc que de corps, ne rentrant pas dans la classification légale de ceux formant les mines, qui se trouveraient avoir une valeur industrielle et devraient être exploités dans les mêmes conditions que les mines.

Leur exploitation est naturellement régie par leur droit commun et il est certain que le permis d'exploitation qui a pu être délivré ne change rien à leur régime ; mais ce qui nous occupe uniquement ici, c'est leur recherche.

Nous venons de voir que ce n'était pas un renvoi au régime des concessions qui pouvait nous renseigner à ce sujet, il nous faut donc envisager seulement la loi de 1927. Or le texte de l'article 2 peut-il s'appliquer dans ce cas ? Nous ne le pensons pas. D'abord il parle exclusivement de recherches de *mines*, et il ne peut y avoir mine que s'il y a matière faisant partie de cette classe légale. Sans d'ailleurs nous attarder à cet argument qui peut être assez faible, étant donnée la mauvaise rédaction du texte de 1810, nous ajouterons une raison logique. La législation minière a pour objet d'établir des règles particulières pour cette sorte spéciale de biens, appelés mines ; les droits qu'elle reconnaît à leur sujet, sont évidemment limitatifs et, pour tous les autres, le droit commun reprend son application.

Aussi en déduisons-nous que, pour toute recherche en cette matière, le titulaire du permis d'exploitation devra obtenir les autorisations spéciales à cet effet et variables selon le cas dans lequel il se trouvera.

Nous rencontrerons plus loin une nouvelle difficulté au sujet du droit de disposition des produits extraits.

β) Les hydrocarbures.

Les pétroles et gaz combustibles sont soumis à un régime spécial, outre la législation ordinaire qui leur reste en totalité applicable, la loi de 1922 a établi, pour eux,

un régime particulier quant aux recherches¹. Nous avons précédemment indiqué l'existence et analysé sommairement la nature et les droits que conférait à son titulaire le permis exclusif de recherches, nous avons eu également l'occasion de nous demander quel était le résultat de la double application des lois de 1922 et 1927 sur les mines d'hydrocarbures, maintenant la seule question qui se pose est de savoir quelles seront les limites du droit du titulaire du permis d'exploitation pour les recherches d'hydrocarbures.

En tant que soumis au régime normal, l'exploitant permissionnaire aura les mêmes droits de recherches que ceux qu'il possède pour les autres substances et que nous venons de préciser. Mais son « permis exclusif de recherches » tacite ira-t-il jusqu'à comprendre le « permis exclusif de recherches de pétroles et gaz combustibles » établi par la loi de 1922 ?

Un des rares commentateurs de la loi de 1927, l'a à peu près admis. « Il — le texte de l'article deux — s'applique en tout cas, s'il s'agit d'un permis d'exploitation d'hydrocarbures, au droit préférentiel à l'octroi d'un permis exclusif de recherches de pétroles et de gaz combustibles... »

A vrai dire, cet auteur n'envisage là que le cas où le permis d'exploitation est délivré également pour des hydrocarbures³; mais même ainsi limitée, nous croyons que la conclusion est fausse.

Dans ce dernier cas, nous rejeterons cette conclusion pour la raison que le permis exclusif de recherches d'hydrocarbures emporte de lui-même un droit préférentiel quant à la concession qui pourra être accordée; or, nous verrons que la loi de 1927 a spécifié que le permis d'exploitation ne comporterait jamais un tel droit; si donc on admettait la conclusion précédente, il y aurait au moins un cas où ce droit se trouverait réalisé indirectement.

1. *Supra*, Introduction, p. 47.

2. Loiret, *op. cit.*, p. 13.

3. Nous verrons en étudiant le régime fiscal que cette situation ne pourra jamais se révéler en pratique, les charges des permissionnaires étant beaucoup plus lourdes que celles des concessionnaires.

Quant au cas général, il semble qu'a fortiori pour lui la question ne puisse se poser. Remarquons en outre que le droit de recherches, reconnu au titulaire du permis d'exploitation, est un droit de recherches de même espèce que celui accordé par l'Administration, ce qui l'en différencie c'est uniquement que l'intéressé n'a pas à obtenir un permis particulier pour chaque substance nouvelle, le seul octroi du permis d'exploitation étant l'équivalent de celui d'un permis de recherches pour toutes les matières minières. De plus, ce permis, par la cause même qui l'a fait envisager est exclusif à son égard, mais cela ne détruit pas les autres caractères du permis de recherches qui trouvent leur application comme au cas de recherches ordinaires.

Et ceci nous donne la conclusion même de ce paragraphe ; le législateur de 1927 a reconnu un droit de recherches au profit du titulaire du permis d'exploitation, ce droit est semblable à celui qui résulterait soit d'une cession de droit de la part du propriétaire superficiaire, soit d'un permis de recherches délivré par l'Administration ; cependant une différence existe, alors que le permis de recherches n'est pas exclusif, celui implicitement donné par la loi de 1927 confère un monopole de recherches à son titulaire.

C. — *Droit de disposition sur les produits.*

Les discussions sur lesquelles nous nous sommes précédemment étendu, nous permettront d'être beaucoup plus bref à ce sujet.

Le titulaire d'un permis d'exploitation a le droit de disposer des produits extraits, c'est justement ce caractère qui distingue peut-être le plus nettement l'exploitation de mines d'un travail public quelconque. Le permissionnaire trouve compensation des frais que nécessite l'exploitation et rémunère le capital investi au moyen des produits de l'extraction de la mine.

L'article 2 de la loi de 1927 porte à ce sujet : « Le titulaire du permis ou ses ayant-droits... peuvent disposer des

produits extraits... »; ce texte vient immédiatement après celui qui lui reconnaît le droit d'exploitation et de recherches exclusives.

Des auteurs¹ ont cru voir là, la faculté pour l'exploitant de tirer bénéfices de tous les produits extraits : « Le droit de disposer des produits s'étend à tous les produits extraits ».

A notre avis, il faut distinguer ceux qui sont le résultat de l'exploitation et ceux qui sont le résultat de simples recherches.

Pour les premiers, qui comprennent uniquement les substances pour lesquelles le permis a été délivré, il ne saurait y avoir de difficultés, le but de l'exploitation étant non pas de remonter à la surface du sol des matières qui se trouvaient dans le tréfonds, mais de les mettre à la disposition de l'industrie pour les besoins généraux et particuliers des individus. Aussi, à ce point de vue, le droit de disposition n'est que l'accessoire du droit d'exploitation et il n'aurait même pas été besoin de le mentionner, les lois antérieures ne l'avaient d'ailleurs jamais fait. Pour ces produits, il n'y a pas lieu de rechercher s'ils ont toujours la même composition exacte ou s'ils renferment, en plus des substances pour lesquelles le permis a été délivré, d'autres corps pouvant, eux, être ou non l'objet d'un permis, pourvu que la proportion de ces corps, soit assez minime pour qu'on puisse les considérer comme secondaires. Sur ces produits, le droit du titulaire du permis sera donc absolu, il pourra disposer de tout ce que comporte le minerai.

Mais en est-il de même des autres produits, provenant notamment des travaux de recherches, et, par là, il faut entendre non seulement les travaux en vue de la découverte de nouvelles substances, mais ceux en vue de la détermination de l'emplacement des couches ou filons de la matière objet du permis d'exploitation. Pour les matières extraites de cette façon, nous croyons qu'il faut distinguer : les substances faisant elles-mêmes partie de celles

1. V. Loiret, *op. cit.*

contenues dans le permis d'exploitation, celles qui n'y sont pas mentionnées mais qui auraient pu y être si la demande avait été faite en conséquence, enfin celles qui, par leur nature, n'auraient pas pu y être.

a. Les substances, objet du permis

Pour celles-là, il ne peut y avoir de difficultés particulières ; quelle que soit l'origine de leur mode d'extraction, elles font toujours partie du permis d'exploitation et le titulaire peut en disposer comme bon lui semble.

b. Les substances qui auraient pu être mentionnées dans le permis mais qui ne l'ont pas été.

C'est justement pour cette catégorie que la question est délicate ; nous avons vu que le permis était limitatif quant aux substances pour lesquelles il était délivré, mais que son titulaire avait un droit de recherches sur toutes les autres substances ; ce dernier droit va-t-il cumuler avec celui de disposition des produits ? La question présente de sérieuses difficultés, tout dépend de la façon d'interpréter l'article 2.

En prenant le texte à la lettre, on serait tenté de dire que celui-ci vise simplement les produits extraits et que ces derniers comprennent tous ceux qui sont issus du « périmètre », que la phrase qui s'y rapporte vient immédiatement après celles créant les droits d'exploitation et de recherches et qu'il n'y a aucune raison pour qu'elle se rapporte uniquement à la première et non pas aux deux à la fois. Cette position semble d'ailleurs renforcée par l'étude évolutive de la question. Sous le régime de 1810, on avait déjà été amené à se demander quel était le sort de ces produits. Strictement on aurait du appliquer l'article 5 de la loi, d'après lequel les mines ne pouvaient être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession et qui réserve expressément au seul concessionnaire le droit de s'approprier les résultats des fouilles ; cependant la pratique administrative ne tarda pas, pour des raisons d'utilité générale, à admettre la possibilité de la délivrance d'une autorisation spéciale permettant à l'explorateur de

vendre les matières extraites pendant ses recherches et d'alléger ainsi ses charges. Puis cette pratique se généralisa surtout sous l'influence de la lenteur avec laquelle les concessions étaient accordées. Cette autorisation était néanmoins toujours spéciale et particulière puisqu'il était nécessaire, pour l'obtenir, d'un arrêté ministériel si la demande émanait du propriétaire de la surface, ou, d'un décret, dans le cas contraire ; de plus, elle était soumise à certaines conditions et notamment dans le dernier cas, à celle de verser au propriétaire de la surface une certaine redevance fixée, d'ailleurs, par le décret, pour éviter les abus. Sous les réserves apportées par la loi de 1919 sur la propriété des mines et sur lesquelles nous allons revenir, cette pratique devait toujours continuer. En 1922, lors de la réforme du régime minier en ce qui concerne les pétroles, une nouvelle idée devait cependant se faire jour, l'article 3 de cette loi donne, en effet, aux explorateurs titulaires du « permis exclusif de recherches de pétroles et gaz combustibles », sans qu'il soit pour cela besoin d'une autorisation quelconque, le droit de disposer librement de ces produits sans qu'ils aient quoi que soit à verser aux propriétaires. Dans ce cas, le propriétaire se trouve non seulement privé de son droit de fouilles, mais encore des redevances qui lui étaient reconnues par la loi de 1810. On peut donc penser que la loi de 1927 n'a fait que continuer cette évolution et que l'article 2 paragraphe 2 précise que le titulaire aura droit à tous les produits, tant de son exploitation, que de ses recherches. Cette explication semblerait de plus corroborer avec une autre évolution d'idées. Sous le régime de 1810, la propriété des mines était reconnue, avant concession, au propriétaire superficiaire, il fallait donc l'indemniser au cas où un tiers serait venu enlever des produits de sa propriété ; au contraire, depuis le régime de 1919, nous avons vu que la propriété est toujours censée appartenir à l'Etat, il appartient donc, à lui seul, de délivrer des permis de recherches sous les conditions qu'il juge à propos — et même sans condition s'il estime devoir le faire dans un intérêt général — et le propriétaire superficiaire n'a plus à s'immiscer dans l'affaire.

Ainsi pourrait-on soutenir, avec des arguments intéressants, la thèse par laquelle le titulaire du permis d'exploitation pourrait bénéficier de tous les produits extraits du sous-sol et que nous résumons ainsi : 1^o le droit sur les produits d'exploitation ne se pose pas, puisqu'il est la raison même de l'exploitation ; 2^o puisque ce n'est pas à l'égard des produits d'exploitation qu'il a été légiféré, ce ne peut être que pour les produits de recherches, l'évolution est très nette sur ce point.

Ce sont ces considérations qui ont persuadé nombre de personnes ayant envisagé la question.

Pour nous, elles ne nous paraissent pas convaincantes ; d'une part, nous avons de graves objections à leur faire et, d'autre part, de sérieuses raisons nous font admettre le contraire.

A l'argument tiré du texte par une interprétation littérale, nous en opposerons une autre qui s'appuie beaucoup plus sur l'esprit même de ce texte. Sans nous attarder à faire remarquer que ce texte ne comporte pas, comme sont obligés de l'admettre les partisans de la théorie précédente, une généralité aussi impérative qu'ils le disent, (l'article 2 porte en effet seulement : « peuvent disposer des produits extraits », et les commentateurs sont obligés de rectifier : « tous les produits extraits »), nous attirons surtout l'attention sur la fin de la phrase : « peuvent disposer des produits extraits *à charge de payer à l'Etat une taxe de cinq pour cent...* ». Ceci est suffisant pour nous montrer immédiatement que le but visé par le législateur n'a pas été de reconnaître un droit spécial sur certains produits au profit du titulaire, mais bien au contraire d'établir simplement un impôt sur les substances exploitées ; les derniers termes de la phrase ne permettent pas d'avoir un doute quelconque à cet égard, « carreau de mine et lieu d'exploitation » ne sauraient convenir à des travaux de recherches. Donc le texte, loin d'établir, comme on a voulu le dire un argument en faveur de la première thèse, se retourne contre elle si on le prend dans son ensemble et si on cherche à le comprendre. D'ailleurs il est en quelque sorte tout commenté dans les travaux préparatoires, ces derniers ne

font nulle part état d'un droit spécial sur les produits des recherches au profit du permissionnaire ; au contraire lorsqu'ils mentionnent ce droit ils le lient toujours au droit d'exploitation. Nous relevons notamment dans l'exposé des motifs¹ : « ... des permis... conférant le droit de procéder à des travaux d'exploitation sur un gisement donné et de tirer parti des substances extraites » ; dans l'esprit du législateur, ces deux notions étaient donc liées ; évidemment la seconde semble la conséquence de la première et on ne saurait envisager celle-ci sans celle-là, mais nous venons de voir que ce n'est pas tant pour la reconnaître en elle-même que pour la soumettre à une charge spéciale que le législateur l'a mentionnée.

En plus de cette argumentation de texte, nous pensons que rationnellement il est impossible d'étendre à tous les produits extraits, le droit de disposition ; si, en effet, on l'admettait, il en résulterait que le titulaire d'un permis d'exploitation de certaines substances pourrait tirer profit de toutes les autres qui se trouveraient dans son périmètre ; sous prétexte de simples recherches, il pourrait donc insensiblement arriver à une véritable exploitation de celles-ci, et la limitation de l'exploitation, aux substances indiquées dans le décret d'octroi du permis, se trouverait réduite à néant. Il serait même, dans ce cas, très facile de tourner la loi et se jouer du contrôle de l'Administration quant à l'attribution du permis : il suffirait de demander le permis pour une matière pour laquelle le refus est sinon impossible, du moins très difficile, puis, sous le bénéfice de ce droit reconnu, d'exploiter d'autres matières dont on n'aurait jamais fait mention, cela rendrait illusoire la surveillance administrative en ce qu'elle s'applique à la délivrance des permis et ôterait même à l'Administration une bonne partie de son pouvoir discrétionnaire.

Enfin, donnons encore quelques raisons secondaires. Le droit du titulaire du permis de recherches, en ce qui concerne le nombre de substances dont il peut profiter, se trouverait être plus vaste que celui du concessionnaire,

1. p. 3.

même antérieur à 1919; ceci est inconcevable, puisque nous avons vu que le régime du permis d'exploitation trouve naturellement et légalement sa place entre la concession et le permis de recherches. Il ne constitue, tout au plus, comme on l'a dit,¹ qu'une « petite concession », une « concession avant la lettre »; il serait donc illogique d'attribuer, sur ce point, au titulaire du permis d'exploitation, plus de droits qu'au véritable concessionnaire. Au surplus, dans le cas où une concession viendrait à lui être attribuée par la suite, comment s'établirait la succession de ces droits; il serait difficile, en pratique, d'en admettre la disparition immédiate et, en droit, on ne voit pas comment faire autrement. De plus un simple aperçu général comparatif du système des permis de recherches et d'exploitation montre qu'une telle extension est impossible; le permis de recherches est normalement délivré pour un an avec faculté de tirer parti des produits; la période pour laquelle le permis d'exploitation est délivré est beaucoup plus grande, notamment en ce qui concerne le permis spécial. Pour le permis de recherches, il n'est pas à craindre de véritable exploitation étant donnée la durée très courte accordée au titulaire; il en serait tout autrement pour le permis d'exploitation, le permis spécial pouvant durer pendant vingt cinq ans.

Aussi, malgré l'autorité des auteurs qui ont admis la première théorie et les raisons intéressantes qui militent en sa faveur, nous concluons, pour notre part, que le texte de l'article 2, paragraphe 2, ne comprend pas les produits provenant de recherches effectuées en bénéfice de l'article 1 paragraphe 1 in fine; pour eux, il est nécessaire que l'Administration accorde un permis spécial de vente comme elle le fait pour un simple permissionnaire de recherches.

c. Substances non concessibles

Enfin et pour terminer, il nous faut dire quelques mots d'une troisième sorte de produits qui peuvent être extraits, aussi bien pendant les travaux de fouilles, que même pendant ceux d'exploitation, mais qui, en réalité,

1. Loiret, *op. cit.*

ne sont également que des travaux de recherches ; ce sont ceux qui ne sont pas compris, non seulement dans le décret octroyant le permis d'exploitation, mais encore dans la catégorie légale des substances pouvant en faire l'objet. Pour ces substances, la question est très simple, il suffit de bien préciser la position légale envisagée ; c'est le droit commun qui s'applique. L'Etat n'est pas considéré comme propriétaire de tout le sous-sol du territoire, mais seulement des mines qui peuvent s'y trouver ; la question de propriété telle qu'elle résulte de la loi de 1919 a, en effet, ainsi été posée : l'Etat est reconnu propriétaire du sous-sol uniquement en tant qu'il s'agit de mines, donc le sous-sol proprement dit reste appartenir à celui à qui il était reconnu auparavant. Or, celui-là n'est autre que le propriétaire de la surface, d'après l'article 552 du code civil ; donc, si un tiers, pour jouir de son droit, est amené à tirer parti de cette propriété, il doit en rendre compte au propriétaire. Notamment un permissionnaire d'exploitation ne pourrait employer d'emblée les pierres qui auraient été extraites pendant ses recherches, pour la construction de maisons d'habitation devant servir à loger ses ouvriers ; il lui faudrait se mettre d'accord avec le propriétaire de la surface et l'Administration ne saurait y pourvoir, soit d'office, soit en cas de refus. Nous verrons au surplus dans un paragraphe suivant, que l'exploitant à un moyen pour vaincre la mauvaise volonté d'un propriétaire récalcitrant qui refuserait sans raison valable de lui donner satisfaction, mais ce sera toujours sous réserve d'une juste indemnité.

Donc pour cette sorte de produits, nous concluons encore que le titulaire d'un permis d'exploitation n'y a aucun droit et que l'Administration ne peut même pas lui en accorder.

Nous avons ainsi terminé l'étude de tout ce qui constitue l'ensemble des droits généraux reconnus au permissionnaire. Nous allons maintenant voir rapidement quels sont les autres droits qu'il possède à l'encontre de certaines personnes, nous distinguerons ceux vis-à-vis de l'Etat et ceux vis-à-vis des particuliers.

§ II

Droits à l'encontre de l'Etat

Ces droits sont très variés, mais, pour la plupart, ils consistent davantage en une obligation ou une restriction de la part de l'Etat, plutôt qu'en un droit proprement dit au profit du titulaire du permis.

Nous les avons d'ailleurs à peu près tous rencontrés dans la première partie de cette étude, aussi pourrons nous nous borner à être très bref à leur égard. Laissant même de côté tous ceux qui ont trait à l'attitude que l'Etat doit avoir et qui ne sont en réalité que la contre-partie des obligations et des charges qu'il exige de la part des exploitants, nous ne nous appesantirons que sur le droit de jouir du permis accordé, pendant un certain temps.

A. — *Jouissance du permis pendant la période fixée.*

Ce temps intervient, en effet, à deux points de vue, d'une part, il sert de limitation au droit d'exploitation et, à ce titre, nous l'avons étudié dans le précédent paragraphe ; mais, d'autre part, il sert également à définir une période pendant laquelle le titulaire du permis possède le droit d'exploitation ; la durée ainsi fixée constitue un droit pour le permissionnaire et c'est dans ce sens maintenant que nous devons l'envisager.

C'est même dans ce dernier but que le législateur s'en est préoccupé. Nous avons montré, dans notre introduction, et rappelé, dans la section précédente, comment les législateurs avaient commis une erreur dans l'estimation du temps nécessaire pour l'exploitation des mines et nulle part peut-être plus qu'ici, la contestabilité de cette conception n'apparaît plus fortement.

Nous avons montré, — et cela ne peut être contesté, étant donné la précision des travaux préparatoires —, que la loi de 1927 a créé le permis d'exploitation pour permettre de tirer parti des mines de faible importance ; or celles-ci ne demandent pas un laps de temps très long pour être épuisées, aussi, pour ne pas « encombrer » inuti-

lement les terrains, le législateur a-t-il fixé des termes aux différentes périodes pour lesquelles il octroie le permis, afin de ne pas laisser des droits subsister théoriquement lorsqu'un gîte a disparu. Nous avons déjà vu combien cette façon de procéder était défectueuse car elle amène inévitablement l'« écrémage » du gisement et la surveillance administrative est, malgré tout, insuffisante pour l'empêcher totalement, à peine peut-elle y apporter quelque tempéramment ¹.

Précisons : le reproche que nous adressons en ce moment à la législation de 1927, est d'avoir fixé arbitrairement — il était impossible, en conservant les directives adoptées, de faire autrement — la durée de chaque période et d'exiger des formalités toujours longues et coûteuses pour les renouvellements tout en déniaient un droit à ce renouvellement. Considérons un exploitant venant d'obtenir un permis, il aura le droit d'exploiter pendant trois ans, mais, après ce laps de temps, il ne sait ce qui arrivera. Si donc à partir de la seconde année, il s'aperçoit que le gîte ne sera pas épuisé au moment de la cessation de son droit, il sera naturellement amené à extraire les parties les plus faciles et les plus fructueuses ; aussi après une telle exploitation, il ne restera plus que quelque chose d'inutilisable. Si, au contraire, il était certain, dès l'origine, de pouvoir exploiter tout le minerai, il serait de son profit, en même temps que de l'intérêt général, de procéder à une extraction complète.

Mais alors, que faire, demandera-t-on ?

On a voulu, d'une part, et le bien fondé de cette mesure n'est pas contesté, établir un droit essentiellement temporaire parce que l'exploitation devait durer peu et qu'il était judicieux de laisser la plus grande quantité de terrain ouverte aux recherches. D'autre part, en créant le permis d'exploitation, on n'a pas voulu permettre l'institution d'un acte concurrençant la concession, acte en vertu duquel il aurait été possible de bénéficier d'une exploitation minière sans subir les charges fiscales qui normalement la grèvent. Il fallait donc limiter dans le temps la durée d'exploitation.

1. Voir *supra*, régime de 1791, p. 35.

Nous reconnaissons que ces deux raisons ont une valeur indiscutable et nous ne pensons nullement à les critiquer ; mais nous ferons remarquer qu'elles laissent subsister intactes nos objections, renforcées par des précédents historiques. Aussi, n'est-ce pas contre le principe même de la limitation que nous nous élevons, mais contre la façon dont cette limitation a été conçue. Nous avons montré dans notre introduction comment il était facile de considérer le temps pour que celui-ci n'intervienne pas directement, il suffit d'appliquer ce système ici.

Nous dirons, en premier lieu, que le permis d'exploitation aurait du être établi pour une exploitation minière donnée sans fixation de durée par rapport au temps astronomique, mais en spécifiant seulement que les droits résultant du permis ne seraient valables que jusqu'au moment où cette exploitation serait possible.

Cela présenterait des avantages multiples et satisferait aux objections.

D'abord, il n'y aurait plus à craindre l'« écrémage » de la mine et ses conséquences tant financières qu'économiques.

D'autre part cela « n'encombrerait pas » les terrains, puisque ceux-ci ne se trouveraient être l'objet de droits que pendant la durée d'exploitation réelle.

Enfin, le droit, reconnu à l'Etat et à l'Administration sur les exploitations de toutes sortes, permettrait de prévenir tous abus de la part des permissionnaires ; c'est ainsi que le retrait du permis serait à envisager si le titulaire tardait à mettre en oeuvre son industrie, s'il arrêtait inopinément et sans raison son exploitation... ou autres raisons légales. Dans tous les cas il serait aussi facile de rédiger et de faire prendre un arrêté par le Ministre des Travaux Publics pour retrayer le permis du titulaire contrevenant, que d'admettre, par un acte de même nature (arrêté ministériel), le renouvellement d'un permis ordinaire.

Notre système aurait ce dernier avantage d'éviter des formalités inutiles qui ne tarderaient pas à peser lourdement sur les services du ministère, au cas où les demandes

et délivrances de permis d'exploitation atteindraient un chiffre considérable.

On ne manquera pas cependant de nous faire une objection, espérant ainsi détruire la possibilité de notre système.

On nous dira : lorsqu'un permis d'exploitation est créé on ne sait pas toujours en face de quel gisement on se trouve ; si celui-ci est très important et que des travaux postérieurs à la délivrance du permis en démontrent alors seulement la richesse, quelle sera la situation ? Le permissionnaire pourra exploiter, sous un régime de faveur, (ou du moins considéré légalement comme tel), et l'égalité sera rompue encore une fois entre tous les exploitants. La limitation temporaire aurait cet avantage qu'elle permettrait de répondre que la période pendant laquelle durera cette inégalité de traitement sera courte et par conséquent sans grande importance ; mais, si la limite est reportée à la fin de l'exploitation, dans le cas des grands gisements elle n'aura même pas à être envisagée. On ne peut admettre que le montant des charges qui grèvent une exploitation soit uniquement déterminée par le hasard de la découverte du gisement minier.

Nous ne songeons nullement à persévérer dans cette voie, mais nous maintenons pourtant tout ce que nous avons émis jusqu'à présent ; nous ajouterons que pour prévenir la situation qu'on nous objecte, nous admettrions qu'un délai puisse être fixé, au delà duquel le régime normal des concessions reprendrait son cours.

On pourrait dans ce cas, fixer le délai en prescrivant l'expiration des droits de l'exploitant après un certain nombre d'années, cela pourrait être admis plus facilement que pour les renouvellements ou les changements de régime du permis, car les inconvénients signalés seraient beaucoup moins graves ; d'une part, le cas ne se présenterait pas fréquemment et, d'autre part, il ne pourrait jamais se produire qu'une seule fois pour une même exploitation.

Cependant, encore ici, nous verrions avec plus de faveur un système plus absolu ; il suffit de rechercher l'idée génératrice du rédacteur de la loi de 1927 pour le trouver.

Dans le cas qui nous intéresse : gisement important dont

l'exploitation a commencé sous le bénéfice d'un permis d'exploitation, nous trouvons trois stades différents et superposés des droits et obligations du titulaire : d'abord, le régime du permis ordinaire, puis, celui du permis spécial et enfin, celui de la concession ; chacun comportant, le cas échéant, plus de charges que le précédent et moins que le suivant. Nous proposons donc un système qui non seulement respecterait la situation actuelle, mais qui l'améliorerait d'une façon indéfinie. Il suffirait, au lieu d'établir à des époques arbitrairement choisies une masse de charges nouvelles, d'envisager dès l'origine des charges uniquement légales et proportionnées à la prospérité et à l'importance de l'exploitation.

Cette idée apparaîtra plus nettement lors des développements que nous consacrerons aux obligations fiscales de l'exploitant.

En résumé, nous dirons donc que la loi de 1927 a reconnu au titulaire du permis un droit d'exploitation, que ce droit est limité à un certain nombre d'années déterminées, le même dans tous les cas, et que le permissionnaire n'a aucun droit au renouvellement ; mais que ces deux derniers caractères constituent une grave erreur qui forme peut-être la principale raison, jointe avec celles connexes des obligations fiscales, pour laquelle cette institution n'a pas eu en France le succès prévu.

B — Droits divers.

Avant d'abandonner cette sorte de droit, il nous faut dire quelques mots de ceux qui sont reconnus au titulaire du permis d'exploitation et qui, bien que n'étant pas à proprement parler uniquement opposables à l'Etat, sont néanmoins connexes de ceux précédents.

D'une part, l'article 3, deuxième phrase, de la loi de 1927, reconnaît la possibilité d'être détenteur de plusieurs permis simultanément ; ceci n'offre pas d'intérêt particulier, remarquons seulement qu'il n'existe aucune restriction légale semblable à celle de la loi de 1922 sur les hydrocarbures pour lesquels la superficie maximum d'un permis

exclusif de recherches est limitée et pour lesquels un titulaire ne peut se voir accorder plusieurs permis qu'à la condition que les limites de ces différents permis soient distantes de plus de dix kilomètres.

En revanche, l'article 5 de la loi de 1927 ne reconnaît au titulaire du permis d'exploitation aucun droit de préférence pour l'obtention ultérieure d'une concession, alors que la loi de 1922, l'admet pour le titulaire du permis exclusif de recherches d'hydrocarbures. Nous avons déjà eu l'occasion de combattre pour partie cette disposition aussi nous n'insistons pas davantage.

Signalons enfin que l'article 8 de la loi de 1927 donne le droit préférentiel d'obtenir le permis d'exploitation au détenteur d'un permis exclusif de recherches d'hydrocarbures. Ceci est absolument normal, mais demande quelques explications. Le titulaire du permis exclusif, ayant le droit préférentiel d'obtenir la concession qui pourrait être accordée sur le gîte qu'il a découvert, il était naturel qu'il devait se voir reconnaître le même droit en ce qui concerne l'attribution du permis d'exploitation; nous verrons, d'ailleurs, en étudiant le régime fiscal que le fait ne se réalisera jamais. Mais la question offre de l'intérêt, car elle crée une situation embarrassante. Si après extinction du permis d'exploitation, une concession vient à être accordée, le titulaire de ce dernier permis n'a normalement comme nous venons de le rappeler, aucun droit à la concession, mais, dans ce cas, en excipant une seconde fois de son permis exclusif primitif, pourra-t-il faire valoir, à nouveau, pour la concession, son droit préférentiel? En d'autres termes, l'utilisation du droit, quant au permis d'exploitation, éteint-il celui quant à la concession? Etant donné le peu d'intérêt pratique de cette question, nous ne ferons que donner notre avis sans le développer. Il nous semble que, dans cette situation, le permissionnaire d'exploitation aura un droit préférentiel; mais ce sera là le seul cas possible et, étant donnée sa particularité, il ne peut constituer une véritable exception.

§ III

Droits à l'encontre des superficiaires.

Nous avons montré, dans notre introduction, comment le principe de l'indépendance des mines, des terrains de la surface, posait le problème de l'accession aux gisements miniers. La première solution qui vient à l'esprit est l'établissement d'une servitude à la charge des fonds superficiaires, servitude semblable à celle admise par le code civil dans son article 682 qui concerne les terrains « enclavés ».

C'est, en effet, une idée similaire qui est à la base de la reconnaissance des droits que nous étudions ici ; étant donné que ceux-ci ne doivent pas uniquement profiter au bénéficiaire, mais en quelque sorte indirectement à l'intérêt général, le législateur a été amené à reconnaître des droits plus étendus à l'exploitant d'une mine qu'au propriétaire enclavé. Tandis que celui-ci ne peut obtenir qu'un droit de passage pour gagner la voie la plus proche, le permissionnaire aura des droits plus considérables, allant jusqu'à pouvoir devenir propriétaire du terrain de la surface.

Le système, en notre matière, est en principe le même que celui des concessions, aussi un simple renvoi à cette institution suffirait si le législateur de 1927 n'avait établi pour le permis d'exploitation un texte légèrement différent de celui applicable à la concession.

Rappelons succinctement les droits de l'exploitant.

Ceux-ci sont délimités par les articles 43 et 44 de la loi de 1810, remaniés en 1880 et 1922 dans le but d'augmenter les droits de l'exploitant, auxquels articles renvoie la loi de 1927. Suivant la nature des travaux et leur emplacement vis-à-vis du périmètre fixé par l'acte de reconnaissance du droit de l'exploitant, deux sortes de droits sont reconnus, l'un d'occupation temporaire — mais qui est souvent définitive — par l'article 43, l'autre d'expropriation par l'article 44.

A. — Droit d'occupation temporaire.

L'article 43 a trait aux travaux exécutés à l'intérieur du

périmètre accordé et ne modifiant pas le relief du sol ; dans ce cas, l'exploitant pourra être autorisé par arrêté préfectoral à occuper les terrains nécessaires pour l'exploitation de la mine, à la préparation mécanique des minerais et au lavage des combustibles, à l'établissement des routes, de chemin de fer ou des canalisations destinées aux transports des produits extraits — ce dernier cas visant surtout les constructions de pipe-lines —. Il ne s'agit en principe que de droit d'occupation temporaire, mais la loi prévoit elle-même, que si l'occupation dure plus d'une année, ou dénature l'état des terrains de telle sorte que ceux-ci ne soient plus propres à la culture, les propriétaires peuvent exiger l'acquisition du sol. Cela ne manquera pas de se présenter chaque fois qu'une exploitation minière s'établira, aussi en pratique ce droit d'occupation temporaire est en quelque sorte un droit d'expropriation ne relevant pas, — à cause même de la situation envisagée —, des formalités habituelles. Mentionnons que ce droit d'occupation ne préjudicie nullement au propriétaire superficiaire, car il n'est reconnu qu'à charge d'une indemnité fixée forfaitairement au double du préjudice subi par ce dernier : produit annuel ou valeur vénale. On voit donc que si, en théorie, la situation de l'exploitant est comparable à celle du propriétaire enclos, légalement on a été amené à reconnaître au premier des droits beaucoup plus étendus qu'au second.

Il importe, d'ailleurs, de bien préciser l'étendue de ces droits suivant les cas, car il nous semble que notre législation récente marque une différence que nous ne comprenons pas très bien.

L'article 43 de la loi de 1810, selon la modification de 1880 et 1922, est le seul texte applicable quant au régime des concessions.

Pour le permis d'exploitation, l'article 3, paragraphe 2, deuxième et troisième phrases, après avoir renvoyé à ce texte, précise qu'en pareil cas le permissionnaire ne pourra occuper de parcelles de terrains qu'après avoir payé ou fourni caution de payer l'indemnité fixée ; celle-ci ne sera d'ailleurs réglée, conformément au quantum de l'article 43

de 1810, rappelé précédemment, qu'à défaut d'accord amiable. Il est indiscutable que notre droit ne reconnaît la possibilité de dépossession qu'après une indemnité préalable et la disposition de l'article 43 de 1810 ne préjudicie en rien à cette règle ; donc, en cas d'occupation temporaire d'un terrain, le propriétaire pourra toujours exiger le versement de son indemnité avant de se dessaisir de sa propriété et, au cas de contestation, les tribunaux civils pourront être saisis de l'affaire. Pourquoi donc avoir édicté, dans la loi de 1927, la nécessité « d'avoir payé ou fourni caution de payer » l'indemnité ? Faute d'indication supplémentaire la réponse est délicate.

On pourrait penser, de prime abord, que le paiement ou la caution doivent être fait (ou donné) au moment où la demande est envoyée au Préfet, afin d'éviter que celui-ci ne prenne un arrêté qui ne puisse avoir de suite. Nous rejetterons cette raison qui n'a guère de bases solides et qui, en pratique, ne serait à peu près d'aucune utilité.

Nous retiendrons davantage les trois interprétations suivantes :

a) En s'appuyant sur la lettre même du texte, on peut dire : le législateur a assimilé la dation de caution, au paiement ; donc, dans le cas d'occupation du terrain par un titulaire de permis d'exploitation, celui-ci ne sera pas toujours tenu, comme le veut la règle générale, de payer effectivement, avant la prise de possession, l'indemnité prévue, il aura la possibilité de se contenter de donner caution de la payer. Cela aura l'avantage de ne pas l'obliger à se démunir de fonds importants dès le début de son entreprise ; d'autre part, le propriétaire des terrains ne subira aucun préjudice puisque, s'il avait continué à jouir de ceux-ci, il n'en aurait perçu les produits que postérieurement.

b) D'autre part, en rapprochant le texte de l'article 3 de la loi de 1927, de l'article 10-1 paragraphe 3 de la loi de 1810 (rédaction de 1922), sur lequel il est manifestement copié, et aussi de l'article 15 de 1810 (rédaction du 12 avril 1928), on peut se demander si une confusion n'a pas été commise entre deux situations possibles où sont mis en présence, d'une part, l'exploitant de mines et, d'autre part,

les propriétaires superficiaires. Dans le cas de l'article 15, il s'agit de dommages à la surface, ayant pour cause des travaux souterrains ; dans ce cas il est normal d'exiger avant l'entreprise de ces travaux la caution de payer les indemnités pouvant résulter des conséquences dommageables. Dans le cas qui nous intéresse ici, il en est autrement, et on ne comprend guère l'exigence du législateur. Celui-ci s'est-il rendu compte de la différence entre les deux situations ?

c) Enfin on peut comprendre d'une troisième façon le texte de l'article 3 de la loi de 1927 en disant : fréquemment l'occupation temporaire dégénère en occupation définitive ou en expropriation, fréquemment l'occupation permise rend, par la suite, les terrains impropres à leur destination originaire, or dans ces cas l'exploitant devra en acquérir la propriété. Les termes de la loi de 1927 pourraient viser spécialement ces situations et exiger que, dès la prise de possession, tout au moins caution soit donnée pour l'indemnité de cession du terrain.

C'est cette troisième argumentation qui paraîtrait la meilleure car elle aurait l'avantage d'avoir une conséquence pratique indiscutable : elle mettrait les propriétaires superficiaires à l'abri des travaux définitifs d'exploitants qui ne pourraient pas payer le montant de l'indemnité. Mais ne serait-ce pas là élargir la portée du texte de la loi ? Celle-ci ne distingue pas et n'implique nullement qu'il s'agisse de l'indemnité ou de la caution du capital, elle renvoie uniquement à la loi de 1810 qui ne vise ce dernier qu'indirectement. Il ne faut pas oublier en effet qu'il s'agit d'occupation temporaire et non d'expropriation ; c'est uniquement dans le cas où le propriétaire superficiaire l'exige, que l'exploitant doit acquérir la propriété. Il est donc difficile, étant donné le manque de précision de l'article 3 de la loi de 1927, de l'étendre en ce sens. Restent les deux autres interprétations. Nous ne nous fixerons pas sur la première, parce que bien qu'exacte dans la lettre du texte, nous ne pensons pas que le législateur ait voulu consacrer un pareil changement dans les principes ; si telle eut été sa volonté, il l'eut exprimé plus explicitement en raison de

l'importance théorique de cette modification. Nous nous en tiendrons donc à la seconde interprétation qui a malheureusement pour effet de dénier toute valeur pratique au texte, mais nous ne voyons pas la possibilité de faire autrement.

Nous admettrons donc que malgré l'existence de textes différents en la forme, le régime de l'occupation temporaire sera le même pour le concessionnaire et le titulaire du permis d'exploitation.

B. — *Droit d'expropriation.*

Enfin, il nous faut rappeler que le droit d'occupation temporaire n'est pas le seul reconnu au permissionnaire. Ce droit ne peut être exercé que sous deux conditions, il doit s'agir de terrains situés à l'intérieur du périmètre accordé et les travaux exécutés ne doivent pas modifier le relief du sol.

Si l'une, au moins, de ces conditions n'est pas remplie, c'est-à-dire, s'il s'agit de travaux, modifiant le relief du sol, devant être exécutés à l'intérieur du périmètre du permis ou de travaux quelconques à exécuter en dehors de ce périmètre, le permissionnaire n'est pas démuné de tout droit.

L'article 3 de la loi de 1927 rend applicable au permis d'exploitation l'article 44 de la loi de 1810 d'après lequel un décret rendu en Conseil d'Etat peut déclarer l'utilité publique de certains travaux.

Dans ce cas, ce sera le droit commun de l'expropriation publique, établi par la loi du 2 mai 1841, qui s'appliquera, notamment en ce qui concerne la dépossession des terrains et le règlement des indemnités.

D'ailleurs le régime est exactement le même que pour le concessionnaire, le texte de 1927 n'ayant fait aucune réserve.

Tels sont les principaux droits que possède le titulaire du permis. Nous n'avons pu évidemment, dans ce chapitre, énumérer tous les droits susceptibles d'être possédés par un permissionnaire, nous nous sommes borné à étudier ceux qu'on rencontre dans tous les cas.

CHAPITRE DEUXIEME

LES OBLIGATIONS DU PERMISSIONNAIRE

Nous avons montré dans le chapitre préliminaire de cette seconde partie comment semblait établi dans son ensemble le système des obligations tant actives que passives du permissionnaire. Nous avons vu comment, tandis qu'il était nécessaire de considérer les droits comme constituant la règle commune dans leur généralité et de ne retenir comme restrictions que les seules qui soient effectivement prévues, il fallait admettre exactement le contraire pour les obligations proprement dites, les seules qui peuvent être imposées sont exclusivement celles prévues par la loi et on ne saurait, sous prétexte d'une vague équité ou plus souvent sous celui d'un intérêt dit général, soit étendre exagérément la rigueur de ces obligations, soit en créer de toutes pièces de nouvelles. Le droit est donc la règle, l'obligation, l'exception.

C'est, dans ces conditions, que nous avons étudié les principaux droits ; ce sera, sur ces mêmes données, que nous allons procéder maintenant à l'étude des principales charges qui pèsent sur le titulaire du permis pendant son exploitation.

A première vue il semble qu'il n'y ait ici que deux sortes d'obligations, les unes à l'égard de l'Etat, les autres à l'égard de certains particuliers, puisque ce n'est qu'à leur bénéfice que des sanctions ont été envisagées. Cependant, il nous paraît que cette division des obligations, d'après leur sanction, n'est pas celle qui convient la mieux, car

elle a l'inconvénient d'être incomplète ; aussi reprendrons-nous la même classification que celle que nous avons adoptée pour les droits et qui paraît toute naturelle. Nous serons, en effet, amené à vérifier dans tout ce chapitre que chaque obligation imposée n'est en réalité que la contrepartie d'un droit accordé. Nous aurions pu adopter un autre plan pour l'étude de cette partie et voir, en même temps que chaque droit, les obligations correspondantes, mais nous avons préféré maintenir le plan classique des droits et obligations parce que, si ces dernières se rattachent naturellement aux droits, il existe des suites encore plus naturelles et plus intimes : d'une part, celle des droits et, d'autre part, celle des obligations.

Nous étudierons les obligations en trois sections suivant le bénéficiaire qu'elles admettent : l'Etat puissance, l'Etat domaine, certains particuliers.

Il nous semble, en effet, que les deux premières sections doivent être nettement séparées, parce qu'elles n'émanent pas des mêmes considérations. Les obligations comprises dans la première sont édictées dans l'intérêt du pays et même aussi dans celui de l'exploitant, sinon dans celui du moment, du moins dans son intérêt général ; elles pourront être les plus largement appliquées. Au contraire, celles comprises dans la deuxième section n'ont pour but qu'un simple intérêt fiscal et sont à notre point de vue beaucoup moins intéressantes ; à cause de leur valeur toute particulière, nous ne leur reconnaitrons qu'une application plus restreinte.

D'un autre point de vue, nous verrons que les obligations ne sont pas toutes de même nature, les unes sont légales, les autres contractuelles ; nous verrons également qu'elles ne sont pas les mêmes suivant qu'il s'agit d'un permis ordinaire ou d'un permis spécial. Enfin de la nomenclature des textes il résultera suffisamment qu'elles sont disséminées à travers tous les articles de la loi de 1927.

Ces quelques considérations générales posées, passons à l'étude de chaque sorte d'obligations. Nous commencerons par celles établies à l'égard de l'Etat-puissance, parce qu'il nous semble qu'étant très générales, elles sont les plus importantes.

*SECTION I**OBLIGATIONS GENERALES*

Très souvent ces obligations générales sont passées sous silence et, lorsqu'on en parle, on les exclut même des matières des obligations de l'exploitant, pour en faire une matière à part qu'on qualifie, soit surveillance, soit contrôle des mines. Cela tient évidemment un peu à la place qu'occupe cette matière dans la loi de 1810 où elle forme le titre V ; mais puisque les lois postérieures n'ont pas traité ce sujet à part, il n'y a plus de raison de persévérer dans cette voie. Il nous semble, au contraire, qu'il est tout indiqué de les étudier en premier lieu, car elles sont susceptibles de donner des renseignements très intéressants sur tout le sujet.

Nous n'avons en vue, dans cette section, que de traiter des obligations du titulaire d'un permis d'exploitation ; mais, à cause même des renvois faits par le législateur, nous serons amené à étendre un peu notre sujet et à parler de celles des concessionnaires, ce qui nous permettra une comparaison ne manquant pas d'intérêt.

Actuellement, la loi de 1927 est le seul texte législatif auquel on puisse se reporter pour rechercher l'étendue de ces obligations ; nous disons actuellement car il ne fait pas de doute, étant donné l'imprécision de ce texte, que d'autres lois viendront, d'ici quelques années, reprendre ce sujet comme de nombreuses lois sont venues modifier le régime de 1810 qui était cependant plus précis.

Quoiqu'il en soit, nous ne pouvons présentement que nous référer au texte de 1927 qui prévoit, en deux endroits, des obligations générales pour l'exploitant.

D'une part, d'une façon explicite. L'article 3 porte, dans ses paragraphes 3 et 4, que l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, modifié par les lois des 27 juillet 1880 et 22 février 1907, est applicable et que l'exploitant devra se conformer aux lois et règlements sur les mines en tout ce

qui concerne la sécurité publique et la sûreté des ouvriers ; il s'agit donc d'un double renvoi, l'un précis, l'article 50 de la loi de 1810 édictant que : « si les travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sécurité publique la conservation de la mine, la sécurité et l'hygiène des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communications, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics, il y sera pourvu par le préfet » ; l'autre très vague, toute la législation minière.

D'autre part l'article 5 paragraphe 1, prévoyant le retrait, en cas de non-usage du permis, ou d'arrêt des travaux pendant plus de six mois, ou si le titulaire du permis omet de se conformer aux injonctions qui lui seront adressées par le service des mines en vue de la bonne utilisation du gisement et de la conservation de la mine, soumet implicitement le permissionnaire à ces obligations.

Ces textes partant de considérations très différentes, il est nécessaire, pour les comprendre, de les ordonner.

Faisons d'abord une remarque ; à part ce qui se rapporte à la sécurité publique et à celle des ouvriers, le législateur ne s'est référé qu'au seul article 50 de la loi de 1810 alors que cete loi consacre tout le titre V à ce sujet, c'est-à-dire les articles 47, 48, 49 et 50 ; c'est donc visiblement que le législateur a entendu réserver l'application des articles 47, 48 et 49 aux seules exploitations par concessions.

Nous distinguerons, parmi ces obligations, celles qui sont relatives à la nécessité de l'exploitation, celles qui ont trait à des éléments très généraux, bonne utilisation et conservation de la mine, enfin nous traiterons ensemble le reste des dernières obligations relatives tant à la sécurité publique qu'à celle des travailleurs.

A. — *Nécessité de l'exploitation.*

Nous avons vu, dans notre premier chapitre, que le permis conférait, pour son titulaire, un droit à l'exploitation du minerai et que ce droit était même exclusif. Nous

avons vu aussi antérieurement que le but de toute législation minière était de favoriser l'extension de l'industrie minière et que c'était pour cette raison qu'elle avait été amenée à établir le régime actuel.

Cependant si la reconnaissance d'un droit exclusif au profit d'un individu semble le meilleur moyen pour assurer le plus fort rendement, il se pourrait qu'il devienne désastreux si cet individu, pour des raisons quelconques, restait inactif. Dans ce cas, étant donnée la place fondamentale que tient l'industrie extractive, dans toute l'industrie en général, et étant données également les ressources assez limitées de notre sous-sol terrestre, la carence du titulaire du droit d'exploitation pourrait être des plus préjudiciables à l'intérêt général.

Aussi, le législateur ne pouvait-il manquer que d'intervenir à cet égard pour exercer sur l'exploitant une pression qui le conduirait à mieux exploiter et même pour le menacer de la déchéance de son droit, si son inactivité persévérerait sans raison valable.

C'est simplement ce qu'a fait le législateur de 1927 qui a placé le non-usage du permis et l'arrêt des travaux d'exploitation parmi les causes pouvant donner lieu au retrait du permis.

Etant donné le temps nécessaire pour l'octroi du permis, (plus de huit mois), on peut cependant s'étonner de la brièveté du délai accordé par le législateur pour permettre au titulaire de commencer son exploitation, délai qui n'est que de six mois.

Fort heureusement, l'Administration temporisera la plupart du temps, elle ne se servira de ce moyen que si un intérêt supérieur primordial l'exige et même, dans ce cas, elle commencera par mettre en demeure l'exploitant de se conformer à la réglementation et de commencer son exploitation le plus tôt possible.

Au surplus, la façon dont l'article 5 a été rédigé sur ce sujet, nous indique suffisamment quelle a été l'intention du législateur; le projet primitif ne comportait que le cas d'arrêt des travaux pendant plus de six mois, ce qui pouvait donner lieu à critique, mais la Commission des mines

de la Chambre a ajouté au texte, pour préciser, le cas de non usage du permis, qui s'est trouvé en quelque sorte compris dans le délai primitivement établi pour la suppression des travaux.

A vrai dire, cette obligation n'est pas une innovation dans la législation minière et sans l'établir aussi précisément, le législateur aurait pu se référer à ce qui existait auparavant.

Dans le même titre que l'article 50 auquel le législateur a renvoyé, il y a dans la loi de 1810 un article 49 par lequel « si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sécurité publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires (concessionnaires) en rendront compte au Ministre de l'Intérieur (des Travaux Publics) pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra ». Ce texte qui reste toujours celui applicable aux concessions, n'est évidemment pas d'une clarté excessive en lui-même et, à vrai dire, ne consacre pas aussi fortement la sanction du retrait que celui de 1927, mais il faut se rappeler que c'est toujours le texte original de 1810 ; or, à ce moment, le concessionnaire était propriétaire de la mine et la déchéance ne pouvait être qu'une expropriation tout juste soumise à des règles particulières. Les termes vagues de cet article accusent nettement les difficultés rencontrées lors de sa rédaction qui ne nécessita pas moins de sept reprises différentes¹. Ce ne fut, à vrai dire, que la loi du 27 avril 1838 sur l'assèchement et l'exploitation des mines, qui, dans son article 10 et dernier, réglementa d'une façon positive la question, en décidant que, dans les cas prévus par l'article 49 de la loi de 1810, le retrait de la concession ne pourrait avoir lieu que dans les formes édictées, pour d'autres objets, par la même loi. A titre de comparaison avec la procédure extrêmement simple instituée par l'article 14 du décret du 29 avril 1928², voici celle, plus compliquée à cause uniquement du droit de propriété, relative à l'exploitation par concession.

1. V. Aguillon, Th., Paris, 1904. *La déchéance du droit d'exploiter les mines*.

2. V. *supra*, p. 177.

Après l'expiration d'un délai de deux mois, à dater de la sommation, la mine est réputée abandonnée ; le Ministre peut en prononcer le retrait, ce dernier est notifié au concessionnaire déchu. Puis il s'est procédé publiquement par voie administrative à l'adjudication de la mine abandonnée ; les concurrents sont tenus de justifier des facultés suffisantes pour satisfaire aux conditions imposées par le cahier des charges, celui d'entr'eux qui fait les offres les plus favorables est déclaré adjudicataire et nouveau concessionnaire ; le prix, après déduction des frais, est distribué judiciairement entre les créanciers hypothécaires s'il y en a, le reste est remis à l'ancien concessionnaire. On est frappé d'une part de la ressemblance qui existe jusque dans les délais dans la première phase, entre ces deux situations : celle du permissionnaire et celle du concessionnaire, et, d'autre part, de la différence apparaissant dans la deuxième phase, le concessionnaire étant seul reconnu titulaire d'un droit sur la mine.

Avant de poursuivre cette comparaison plus en détail et pour l'éclairer, rappelons que le régime de 1919 a apporté une modification essentielle ; la propriété n'étant plus reconnue au concessionnaire et l'acte de concession étant en partie un contrat, il fut décidé que la déchéance du concessionnaire serait totale, la mine reviendrait à l'Etat et l'ancien concessionnaire n'aurait plus rien à réclamer pour compenser le produit qu'aurait pu lui procurer l'exploitation postérieure ; dans le seul cas où (article 2-6° L. 1919) des dépenses par lui effectuées auraient augmenté la valeur vénale de la mine, il aurait seulement droit à une indemnité qui serait fixée par le Ministre dans la décision qui prononcera la déchéance, cete indemnité devant toujours, le cas échéant, servir d'abord à désintéresser les créanciers hypothécaires par ordre de droit commun.

Ceci nous conduit à un certain nombre de remarques.

Comme nous l'avons déjà vu à maintes repries, l'analyse du système de 1927 avec celui des anciennes concessions, toutes choses égales par ailleurs, est frappante et on pourrait même volontiers croire que c'est ce régime qu'on a restauré en partie.

De plus, on voit comment se justifie la sanction de l'obligation d'exploiter, depuis 1919. D'une part, le droit du concessionnaire devient temporaire, donc plus aléatoire, d'autre part, il prend sa source, non plus dans un pur acte d'autorité, mais dans un acte pour partie contractuel; rien ne s'oppose donc à ce qu'on utilise cette partie contrat, pour établir des conditions concernant l'exploitation et il est naturel d'indiquer, comme sanction, l'action résolutoire.

Si le titulaire est privé du bénéfice de son exploitation, il n'aura pas à réclamer quoique ce soit, puisque le retrait n'aura pu se produire que parce qu'il aura commis lui-même une faute, l'action résolutoire en sera la conséquence; dans certaines circonstances, pour une raison d'équité — afin qu'il n'y ait pas enrichissement sans cause de la part de l'Etat — une indemnité pourra lui être accordée, elle n'atteindra pourtant pas le montant des sommes dépensées par l'ancien exploitant, mais seulement la valeur de la plus value acquise par la mine, par suite de la confection de travaux qui représenteront toujours des sommes plus considérables.

Mais alors, comment admettre le système hybride de la loi de 1927 ?

Il n'y a pas de difficultés particulières en ce qui concerne le permis spécial, puisqu'il présente, sur ces points, les mêmes caractéristiques que les concessions de 1919, à savoir d'être un acte mixte, mi-contractuel, mi-d'autorité; on peut donc toujours considérer le retrait comme une résolution du contrat pour faute par une partie de remplir ses obligations. La situation est certes plus délicate ici du fait que les termes du contrat sont fixés uniquement par les parties, qu'il n'y a pas de cahier des charges-type comme dans le cas de la concession, cahier des charges rédigé par le législateur ou le pouvoir réglementaire sous son contrôle, ce qui revient au même, et qu'on ne voit, pas à première vue, comment une clause contractuelle pourrait être exigée avant même la confection du cahier des charges par le législateur; il semble plutôt, et c'est d'ailleurs peut-être bien l'idée du législateur, que ce retrait constitue, en lui-même, un acte d'autorité.

Cette conception apparaît encore plus certaine si on considère le permis ordinaire ; pour lui, il n'y a qu'un seul acte d'autorité, or, faute de distinction, le retrait lui sera applicable. Pour cette institution, ce pouvoir est beaucoup plus critiquable ; étant donnée en effet la faible durée de ce permis, — trois ans —, on pourra, dans tous les cas sans grand dommage, attendre l'expiration de la période, quitte alors à ne pas accorder le renouvellement. L'Administration ne manquera pas de suivre cette voie, les instructions étant en ce sens.

Légalement, cependant, le retrait est possible et il faut le justifier en droit.

Cette question est vite résolue par les auteurs qui admettent la création des droits par le législateur ; celui-ci créant le droit, peut le faire de toutes pièces et l'astreindre à toutes les restrictions qui lui plaisent. Ici donc, en créant le permis d'exploitation, il a pu admettre la possibilité de le retirer dans certaines conditions.

Nous avons déjà montré combien cette position était fausse. On serait tenté d'assimiler l'acte instituant le permis d'exploitation ordinaire à un contrat, l'Etat-puissance permettrait l'exploitation, tandis que le futur concessionnaire s'engagerait de son côté à diverses obligations, notamment à exploiter réellement. Il est inutile d'insister sur l'impossibilité de cette position, le permis ordinaire est un acte d'autorité et non un contrat.

Si on admettait que ce ne soit pas un contrat ordinaire, mais un contrat spécial, on pourrait dire : il ne s'agit pas d'un véritable contrat, puisqu'au contraire il n'y a qu'un acte d'autorité, mais cet acte peut être particulier et notamment comprendre des éléments synallagmatiques, ce ne sera quand même pas un contrat, ce sera, si on le veut, un « contrat de droit public », c'est-à-dire un acte sui generis soumis à des règles particulières. Cela ne résout nullement la question, car un simple changement d'expressions n'a jamais permis la résolution d'un problème. Ce qui empêche l'acte de puissance publique de devenir un contrat, c'est justement l'impossibilité d'une contre-partie contractuelle, c'est la nécessité, pour l'autorité, de garder toute son impar-

tialité pour n'agir que dans le sens de l'intérêt général. Or établir, — ne fût-ce que pour partie —, un contrat entre les tiers et elle, ce serait en quelque sorte vendre une partie de cette puissance, en la constituant débitrice de ce tiers. Et évidemment cela est impossible.

Si donc on ne peut justifier cette institution par ce moyen, comment en admettre la possibilité d'existence dans notre législation? A vrai dire, la réponse est très aisée ; le retrait n'a été envisagé que comme une menace qui ne devait pas être mise à exécution, mais dont la crainte de réalisation devait stimuler l'exploitant.

Il suffit de reprendre l'historique de la déchéance de l'exploitation depuis 1810, mais à un point de vue autre que celui dont nous nous sommes jusqu'ici préoccupé, au point de vue de celui des résultats et de son application.

Nous avons mentionné les incidents qu'avait soulevés les rédactions de l'article 49 ; à ce moment là, le législateur étudiait consciencieusement les questions qu'il se proposait de résoudre et la dernière forme du texte montre suffisamment par elle-même qu'on n'avait pas trouvé de sanctions valables pour le cas de non-exploitation. Ce ne fut qu'incidemment en 1838 que la question fut tranchée par le retrait. Or, pendant toute l'époque qui suivit jusqu'à nos jours, on trouve à intervalles réguliers des circulaires ministérielles prescrivant aux préfets de se montrer très larges et même de ne pas mettre en oeuvre cette possibilité. L'étude des statistiques montre également combien peu est employée cette sanction ; à peu près à toutes les époques, il y eut en moyenne la moitié des concessions attribuées qui n'était pas exploitée et c'est justement une des raisons du vote de la loi de 1927-1930. Nous verrons plus tard que la situation n'a d'ailleurs pas changé depuis cette dernière loi, car à l'heure actuelle, sur une dizaine de permis d'exploitation qui ont été délivrés, il n'existe qu'une seule exploitation réelle et il s'agit d'un cas vraiment exceptionnel¹.

En pratique donc, cette sanction est à peu près nulle.

1. V. *infra*, p. 305.

On peut même se demander si, en logique, le législateur peut y recourir. Nous ne le croyons pas pour notre part. Etant donnés la vie économique actuelle et le progrès que la science a fait depuis les quelques années d'après-guerre, surtout dans le domaine de la chimie, il n'est plus à craindre que certains individus ne se fassent attribuer des périmètres uniquement pour les conserver et se réserver ainsi l'exploitation possible d'un minerai, dans un temps où celui-ci sera plus rare et partant plus cher. D'une part, en effet, les taxes auxquelles il est soumis dans ce cas, sont assez lourdes pour que le titulaire du droit ne puisse les supporter longtemps sans la contre-partie de l'exploitation ; d'autre part, en admettant même qu'il puisse résister sur ce point, ce serait certainement un mauvais calcul, car il semble maintenant probable que l'industrie n'attendra pas que les matières qu'il conserve ainsi soient trop rares, avant de rechercher sinon des matières synthétiques, du moins des succédanés. C'est ainsi que maintenant on réalise assez facilement des pétroles synthétiques de même qualité que ceux naturels ; à vrai dire leur prix de revient est encore supérieur à ceux provenant des mines, mais le progrès aidant, les premiers ne tarderont pas à baisser, en tous cas il ne semblerait pas d'un bon calcul de vouloir se réserver, pour la suite seulement, l'exploitation des puits de pétrole.

Donc nous arrivons à cette conclusion que le titulaire d'un droit sur une mine n'aura pas avantage à la laisser inexploitée. Cet intérêt est encore le meilleur stimulant pour l'exploitant, et toute législation à ce sujet, fut-elle aussi sévère qu'on le voudra, ne produira jamais les mêmes résultats.

Cela nous amène naturellement à nous demander comment il se fait qu'on ait pu envisager la sanction du retrait, pour cause d'inexploitation, qu'il y ait cependant encore moitié des mines inexploitées et que l'Administration se montre extrêmement bienveillante à leur égard.

La raison en est excessivement simple, beaucoup trop simple pour que le législateur actuel ait consenti à l'apercevoir ; c'est que le régime des mines est maintenant tel,

qu'il est impossible, — à quelques exceptions près —, de pouvoir procéder à la mise en action d'une exploitation. D'une part, on a accumulé toutes les charges sur l'exploitant, d'autre part, on a réduit ses droits ; l'intérêt de l'exploitation a disparu et ce ne sera pas la menace, ni l'application d'une sanction qui pourra sauver la situation.

Le législateur de 1927 avait voulu réaliser une réforme, il eut été désirable qu'il l'eût poursuivie jusqu'au bout et notamment qu'il eût commencé par abandonner cette idée de retrait qui était difficile à justifier et qui, planant sur la tête de l'exploitant, ne peut que l'inciter à se désintéresser d'une opération dont les résultats sont déjà par eux-mêmes problématiques.

Quoiqu'il en soit, nous sommes obligé de nous incliner devant le texte existant et nous serons donc amené à conclure que l'exploitation de la mine n'est pas seulement un droit pour le titulaire du permis, mais un devoir et que légalement, s'il n'y satisfait pas, le législateur pourra agir sévèrement à son égard, en lui supprimant son titre.

B. — Bonne utilisation du gisement et conservation de la mine.

Nous avons vu¹ quelles avaient été les conséquences du régime de la précarité du droit d'exploitation des mines pendant la période révolutionnaire, il s'en était suivi un véritable gaspillage des richesses minérales et la loi de 1810 avait du y remédier en rétablissant le régime de la perpétuité ; la loi de 1919 qui était revenue à celui de la précarité, avait essayé un autre procédé, d'abord elle admit une durée assez grande pour la concession, puis elle imposa un contrôle serré de l'exploitation par l'Administration.

Des difficultés considérables devaient surgir quant au permis d'exploitation ; il était à redouter que le requérant demandât un permis pour exploiter un gîte assez important, puis, une fois ce permis obtenu, qu'il procédât, comme disent les techniciens, à l'écémage de la mine, c'est-à-dire qu'il exploitât uniquement les parties d'accès facile et

1. *Supra*, p. 35.

ne nécessitant pas de grosses dépenses, laissant la mine à la fin de son permis dans un état tel qu'il serait impossible, par la suite, d'en tirer parti, alors que si l'exploitation avait été mieux comprise, une dépense quelque peu supérieure aurait permis un meilleur rendement économique. Ces difficultés semblaient se présenter avec d'autant plus d'acuité que la durée du permis était plus restreinte que pour tout autre mode d'exploitation.

Voyons donc quelles sont les mesures qui ont été adoptées par le législateur de 1927 pour remédier à cet état de choses.

Le législateur a pris deux séries de dispositions qui, en pratique, reviennent à peu près au même. D'une part, l'article 3 de la loi de 1927 rend applicable au permis d'exploitation l'article 50 de la loi de 1810 prescrivant, qu'au cas où les travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine seraient de nature à compromettre notamment la « conservation de la mine », il y serait pourvu par le préfet. D'autre part, l'article 5 de la loi de 1927 prévoit la possibilité de retrait du permis si l'exploitant ne se conforme pas aux injonctions adressées par le service des mines, en vue de la « bonne utilisation du gisement et la conservation de la mine ».

L'existence de ces deux textes appelle quelques observations, tant à cause des expressions employées, que du système de renvoi utilisé.

a. En ce qui concerne les expressions

On conçoit très bien ce que peut être la bonne utilisation du gisement ; au contraire, on ne voit pas ce qu'on entend par conservation de la mine.

En effet la mine n'est pas faite pour être conservée, — dans le sens courant de cette expression — ; mais au contraire le permis d'exploitation, comme d'ailleurs la concession, a pour principal effet de permettre juridiquement sa consommation ; ce n'est donc pas dans son sens normal qu'il convient de prendre cette expression. Il faut donc comprendre que l'exploitant devra conserver en parfaite exploitabilité les parties qu'il n'utilise pas immédiate-

ment. Pour nous, nous ne voyons pas ce en quoi cette conservation diffère de la bonne utilisation du gisement, nous jugeons en effet que cette dernière obligation consiste à ne pas gaspiller la mine, c'est-à-dire, non seulement à extraire soigneusement les parties les plus accessibles, mais aussi à exécuter le cas échéant des travaux qui permettront, plus tard, l'utilisation du reste dans les meilleures conditions.

Nous estimons donc que ces termes constituent économiquement une synonymie et qu'ils auraient pu disparaître du texte législatif ; ce n'est certainement que par suite d'un défaut d'analyse qu'ils ont du y être maintenus.

Au surplus, si on considère les sanctions envisagées au cas de non soumission à cette obligation, on ne comprend pas quel pourra être l'effet de celle prévue par l'article 5 de la loi de 1927 ; ce ne sera pas le retrait du permis qui permettra d'effectuer les travaux de conservation.

Nous admettons donc que les seules obligations qui pèsent de ce chef sur le permissionnaire sont celles, très générales, nécessitées pour la bonne utilisation du gisement.

Mais ici une question d'une difficulté extrême se pose ; quel sera le critère de la bonne utilisation et qui aura, en définitive, qualité pour le déterminer ?

Si, en raison de ce que la quantité existante d'un minerai d'une substance déterminée est limitée, la loi avait elle-même prévue qu'il était nécessaire que tout fût exploité, il n'y aurait pas de place pour un doute quelconque ; mais ce n'est pas l'obligation d'exploiter totalement un gisement que le législateur a imposée, mais seulement celle de bien utiliser ce gisement. Peut-on du moins considérer qu'en réalité la loi a voulu dire que la mine devait, dans tous les cas, fournir le maximum de rendement, compatible avec les moyens techniques actuels ? Nous ne le croyons pas. D'abord, ceci n'est pas dit explicitement dans le texte, de plus, l'opportunité d'une telle mesure est très contestable. La meilleure utilisation de la mine pourra même être dans certains cas une exploitation par écrémage, il suffit d'admettre des circonstances économiques exigeant

la production immédiate d'une quantité importante de minerai à un prix de revient excessivement bas. Ce sera donc, dans tous les cas, une simple question d'appréciation et la bonne utilisation de la mine sera quelque chose d'essentiellement variable.

Mais alors se demandera-t-on, quelle sera l'autorité qui déterminera dans chaque cas la bonne exploitation? Sur ce point, il pourra arriver que l'exploitant et l'Administration n'aient pas la même opinion; le cas le plus fréquent qui pourra se présenter, étant celui où l'exploitant estimera qu'une simple exploitation des parties faciles est suffisante, alors que l'Administration voudra exiger une exploitation plus complète, mais aussi plus onéreuse, des parties envisagées. Or, sur ce point, le droit du titulaire à la direction de son entreprise subit une profonde restriction du fait de l'obligation corrélatrice de la bonne utilisation. Les termes de l'article 5 de la loi de 1927, rappelés ci-dessus, donnent, en effet, le droit à l'Administration, représentée par le service des mines, d'adresser des injonctions à l'exploitant et admet, comme sanction, le retrait du permis en cas d'inexécution.

D'un point de vue très général, il y a là quelque chose d'exorbitant. L'exploitant qui a la responsabilité financière de l'opération, pourra se voir sans raison, — ou pour une raison très contestable, — imposer une exploitation contraire à ses conceptions. Le résultat sera le suivant : un exploitant de mine pourra être obligé d'extraire tout le minerai d'un filon déterminé quelque soit le prix de revient de l'opération, mais quand le minerai sera vendu à une usine métallurgique, celle-ci pourra en toute liberté en laisser perdre un pourcentage aussi fort qu'il lui plaira sans qu'elle puisse être inquiétée en quoi que ce soit; au surplus, cela pourra se produire si c'est la même personne qui dirige les deux entreprises (mines-usines). Des esprits peu difficiles à contenter diront peut-être : cela est très simple à concilier, il suffit de légiférer de même pour les métallurgistes; ce raisonnement pourrait conduire loin car il faudrait légiférer ainsi sur tous, jusqu'au consommateur qui se verrait dans l'obligation de faire connaître

l'utilisation, et ses suites, des objets renfermant les substances considérées. Puisqu'il est impossible d'admettre une telle réglementation, n'aurait-il pas été préférable de la rejeter totalement, notamment en droit minier. Nous croyons pour notre part à l'affirmative.

Il faut espérer que l'Administration ne se servira de cette possibilité de remontrance que lorsqu'il y aura abus indiscutable de la part du permissionnaire et qu'elle n'envisagera la possibilité du retrait qu'au cas où ce dernier refuserait d'exécuter des travaux indispensables. Cependant rien ne restreint légalement les pouvoirs de l'Administration et il n'en reste pas moins possible à celle-ci de se servir de ce moyen pour se débarrasser d'un permissionnaire contre lequel elle n'aurait aucun grief.

**b. Les renvois de la loi de 1927 à celle de 1810
demandent à leur tour quelques explications**

L'article 3 de la loi de 1927 ne vise pas, dans son renvoi, les articles 47, 48 et 49 de la loi de 1810. Or nous avons vu que l'article 5 de la loi de 1927 comprenait une disposition homologue à celle contenue dans l'article 49 de la loi de 1810 ; restent donc les deux seuls articles 47 et 48.

Il semble que la loi de 1927, ne les ayant pas compris dans son renvoi, a voulu les exclure, par là même, du régime du permis d'exploitation. C'est là, le seul raisonnement logique possible qui concorde, au surplus, avec la façon, précédemment dégagée, de comprendre le système des obligations du titulaire du permis d'exploitation. Cependant cela mènerait ici à une contradiction ; l'article 47 porte en effet que les ingénieurs des mines exerceront, sous le contrôle du Ministre des Travaux Publics et des préfets, une surveillance de police pour la conservation des édifices et la sûreté du sol et l'article 48 leur reconnaît un pouvoir plus étendu : ils doivent observer la manière dont l'exploitation est faite, soit pour éclairer les concessionnaires sur ses inconvénients ou son amélioration, soit pour avertir l'Administration des vices, abus ou dangers qui s'y trouveraient. En un mot, ces deux articles établissent

la surveillance administrative sur l'exploitation. Or, n'étant pas visés, — on pourrait même dire étant tenus à l'écart, — par la loi de 1927, ils ne peuvent pas être applicables au régime du permis d'exploitation. Mais cela est, en partie, en contradiction avec tout ce que nous venons de voir dans ce paragraphe, notamment avec la possibilité d'application de l'article 50 de la loi de 1810 et de l'article 5 de celle de 1927. En effet, ce dernier texte donne au service des mines le droit d'adresser des injonctions aux exploitants en vue de la bonne utilisation et de la conservation de la mine ; or, pour pouvoir adresser des injonctions justifiées, il est nécessaire que ces services puissent surveiller les exploitants ; d'autre part, comment appliquerait-on en pratique l'article 50 de la loi de 1810, si on n'admettait pas que ce soit le service des mines qui renseigne techniquement le Préfet ?

Il y a, sur ce point, un manque de précision très regrettable de la part des textes.

Etant donnés ceux-ci et pour ne pas annihiler l'application de l'article 50 de la loi de 1810 et de l'article 5 de la loi de 1927 dans le cas du permis d'exploitation, nous admettons donc que l'exploitant devra se soumettre à la surveillance des services des mines, prévue par les articles 47 et 48 de la loi de 1810, mais seulement pour les seules matières visées expressément dans ces textes (article 50 de 1810 et article 5 de 1927), c'est-à-dire, mettant à part ce qui concerne la sécurité publique et celle des travailleurs que nous allons traiter ci-dessous, ce qui a trait à la bonne utilisation de la mine, à la conservation des voies de communication, à celle des eaux minérales, à la solidité des habitations et à l'usage de certaines sources. Ce ne sera que dans ces cas que l'Administration pourra intervenir.

Au contraire dans le cas des concessions l'article 47 et surtout l'article 48 de la loi de 1810 donnent au service des mines une compétence illimitée. En pratique la situation paraît cependant à peu près identique, par suite de l'absence de sanctions dans les cas non applicables aux permis d'exploitation.

C. — *Sécurité publique et sûreté des ouvriers.*

La question est très simple pour nous, le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi de 1927 rend applicable au régime des permis d'exploitation toute la législation et la réglementation relatives à ces matières.

Un simple renvoi au régime des concessions est donc suffisant. Ce n'est pas à dire qu'en pratique, aucune difficulté ne pourra naître à leur égard, nous croyons même le contraire, mais ces difficultés seront exactement les mêmes que s'il s'agissait du régime des concessions.

Nous ferons observer cependant qu'il faudra tenir compte, dans notre domaine, du fait qu'on a toujours à faire à de petites exploitations et que, par conséquent, on ne pourra songer à exiger des dispositifs dont le coût serait hors de proportion avec l'importance de l'industrie.

SECTION II

OBLIGATION DU PERMISSIONNAIRE ENVERS L'ETAT-DOMAINÉ.

Il est presque inutile de faire remarquer combien cette matière est importante ; de quelque côté qu'on se place, — Etat ou contribuables —, la question fiscale prend à l'heure actuelle un intérêt primordial.

Il ne nous appartient certes pas de faire ici chapitre de législation financière et de discuter les inconvénients et les avantages des impôts sur la production, nous désirons seulement montrer ce en quoi le problème diffère de celui habituellement envisagé pour les industries ordinaires.

A vrai dire, les différences résultent de tout ce que nous avons vu durant cette étude, notamment de la situation économique même des mines ; celles-ci étant en nombre restreint et étant irrégulièrement réparties dans chaque pays, il importe que le régime fiscal soit assez libéral pour permettre l'exploitation de toutes les richesses minérales.

De plus, il ne faut pas oublier que les industries extrac-

tives forment, pour ainsi dire, l'ossature de la vie économique d'un pays et que les charges qui lui sont imposées se répercutent d'une façon amplifiée sur le coût moyen de la vie, diminuant ainsi corrélativement le rendement absolu de l'impôt; il se pourrait même, en mettant les choses au pire, qu'une nouvelle imposition, accentuant un régime déjà excessif, ne procure aucun bénéfice à l'Etat, les conséquences de ce nouvel impôt étant justement d'augmenter en même temps, d'une même quantité, certaines dépenses de cet Etat.

Nous apercevons déjà combien il faut se méfier de considérer, de prime abord, les mines comme une source inépuisable de profits pour le Trésor.

Au surplus, notre sujet, lui-même, nous met en garde contre un tel état d'esprit, nous avons vu que l'une des raisons principales de la création du permis d'exploitation était de remédier à l'état fiscal antérieur, une quantité de gisements miniers d'importance secondaire ne pouvaient être exploités faute de pouvoir supporter les charges fiscales imposées par les dernières lois sur les mines et notamment par celle de 1926¹.

Aussi, par ces quelques indications, voit-on les intérêts considérables que présente l'étude du régime fiscal auquel sont soumis les titulaires de permis d'exploitation.

Il serait possible d'envisager cette étude en elle-même, on pourrait commencer par établir le régime exact, — ou les régimes puisqu'il y a deux permis —, applicable à cette institution, puis montrer en quelle mesure il satisfait à l'intention du législateur d'une part, et à l'économie nationale d'autre part.

Cette position ne nous paraît cependant pas celle qu'il convient de prendre en cette matière; il ne faut pas oublier que, malgré sa généralité, l'institution qui nous occupe ne représente qu'une partie du droit minier, et que son régime fiscal s'il est intéressant en lui même, l'est davantage vis-à-vis de celui des autres institutions en quelque sorte connexes. Aussi sera-ce dans cet état

1. V. *infra*, p. 253

d'esprit que nous allons nous demander si le régime adopté répond au but poursuivi. Cette manière de procéder aura l'énorme avantage, de nous faire préciser toutes les charges fiscales qui incombent au permissionnaire, car nous verrons qu'en plus de celles spécialement énumérées dans la loi de 1927, il en subsiste beaucoup d'autres, du seul fait qu'une assez grande partie de la législation générale des mines est applicable à notre matière. Cela nous permettra enfin de voir comment s'effectue le recouvrement de ces charges et qu'elles sont les principales difficultés qu'elles peuvent susciter, tant dans leur assiette que dans leur recouvrement.

§ I

Les différents régimes financiers d'exploitation de mines.

Si on jette un coup d'oeil rapide sur l'ensemble de la fiscalité en matière de mines, deux choses frappent immédiatement : la diversité et l'arbitraire.

Avant guerre, de la lutte entreprise par l'Administration contre la loi de 1810, lutte qui n'avait au fond pour objet qu'une question de fiscalité, il était résulté ceci, qu'il n'y avait peut-être pas deux mines qui fussent exploitées sous le même régime de charges (en tenant compte tant de celles au profit de l'Etat que de celles profitant à ses substitués, chemin de fer, travaux publics, service d'assistance et d'hygiène etc...). Nous avons vu que c'était pour y mettre un terme, qu'avait été votée la loi de 1919, dont le but était d'établir un même régime pour tous. Mais cette préoccupation peut-être fort juste d'un point de vue philosophique, devait se montrer l'être beaucoup moins en pratique, surtout du fait que le nouveau régime, très lourd, ne pouvait convenir qu'à un petit minimum d'exploitations prospères bénéficiant alors momentanément d'une situation économique particulièrement favorable. Aussi, ce même législateur, permit-il dans certains cas d'adoucir la sévérité de la loi, et d'accorder des remises personnelles au profit d'exploit-

tants se trouvant dans des conditions difficiles. Il fit même beaucoup plus, il dut pour certaines catégories d'exploitations établir un régime de faveur.

C'est ainsi notamment que pour stimuler le zèle des explorateurs, un certain nombre de lois, celle de 1922 en particulier —, vinrent établir une fiscalité particulière pour les substances d'où pouvait être tiré du pétrole ; de même la double fiscalité, en ce qui concerne les mines de sel, fut, supprimée ; enfin, la loi de 1927 établit le régime des permis d'exploitation.

Il ne faut pas oublier que le régime de 1919, n'ayant en ce qui concerne du moins une partie de notre sujet, aucun effet rétroactif, il existait, après sa promulgation, deux régimes distincts suivant que les concessions étaient antérieures ou non à cette loi.

En résumé, à l'heure actuelle, au point de vue financier, il existe pour la généralité des substances, trois systèmes différents : concessions antérieures à 1919, concessions postérieures et permis d'exploitation et pour quelques substances spéciales ; pétroles, sels, schistes bitumeux, un système particulier à chacune d'elles.

Avant de les comparer à celui du permis d'exploitation, et avant de déterminer la valeur des principes qui les ont motivés, nous croyons devoir donner un aperçu rapide sur chacun de ses régimes ; à titre indicatif et pour permettre par la suite une comparaison plus certaine, nous rappellerons également le régime en vigueur avant la guerre.

A. — *Le régime financier des exploitations de mines en 1914*

Avant guerre, c'était toujours la loi de 1810 qui servait de base, en théorie du moins ; nous allons voir en effet, d'une part, que les taux étaient changés et, d'autre part, que les principes avaient subi eux-mêmes de profondes modifications.

La loi de 1810 prévoyait dans ses articles 32 et 33 l'ensemble de la fiscalité des mines :

article 32, l'exploitation (n'étant pas commerciale) n'est pas sujette à patente ;

article 33, les exploitants sont tenus de payer à l'Etat une redevance fixe et une redevance proportionnelle aux produits de l'extraction.

Nous reviendrons plus loin sur les principes mêmes de cette fiscalité, pour le moment, rappelons que la loi du 8 avril 1910, alors applicable, avait porté à 0 fr. 50 par hectare — avec effet suspendu pendant trois années après le premier janvier de celle au cours de laquelle le décret était intervenu — la redevance annuelle fixe, arrêtée à 10 francs par kilomètre carré par l'article 34 de la loi de 1810 ; cependant, cette redevance devait se trouver réduite à 0 franc 15 par hectare pour les concessions de mines de combustible dont le périmètre n'était pas supérieur à 300 hectares et le revenu net à 1500 francs, à la condition que le combustible produit par ces mines fût habituellement employé au chauffage domestique dans un rayon de 30 kilomètres.

D'autre part, cette loi de 1910 — qui était d'ailleurs une de ces nombreuses lois englobées dans le budget — fixait désormais le taux, pour le calcul de la redevance proportionnelle, à 6 % du produit net de l'exploitation pendant l'année précédente (5 % au profit de l'Etat et 1 % au profit des communes) et déterminait, d'une façon précise, comment se ferait la détermination du produit imposable soit par évaluation administrative, soit par forfait légal.

La loi de 1810, dans son article 35, avait ainsi résolu la question, ce qui semblait normal : « la redevance sera réglée, chaque année, par le budget de l'Etat, comme les autres contributions publiques : toutefois, elle ne pourra jamais s'élever au dessus de cinq pour cent du produit net ». Cette taxe, considérée par le législateur comme l'équivalent de ce que la contribution foncière était pour la surface, devait en effet être variable et à la disposition du préparateur du budget, comme celle-ci. La limite qui paraissait être imposée à ce dernier, était d'ailleurs toute théorique puisque sous un régime budgétaire tel que le nôtre, nous ne connaissons pas une hiérarchie des lois ordinaires et que le budget constitue en lui-

même une loi comme une autre ; or ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire et c'est ainsi, qu'en 1910, le législateur ne s'est nullement embarrassé pour porter à 6 % le taux de la redevance proportionnelle.

Ce sont là, absence de patente, existence d'une double taxe fixe et proportionnelle, les seules impositions établies par la loi de 1810, en y ajoutant cependant, le décime à la taxe proportionnelle prévu par l'article 36 de la loi de 1810 et devant former un fonds de non-valeur à la disposition du Ministre des Travaux Publics pour dégrèvements en faveur d'exploitants qui éprouveraient des pertes ou accidents.

Mais il ne faudrait pas croire qu'en pratique ce fussent là les seuls impôts relatifs aux exploitations de mines.

Il est perçu, en outre, les centimes additionnels au principal des redevances, établis par application de l'article 87 de la loi du 31 mars 1903 pour l'amélioration des retraites des ouvriers mineurs et fixés à six centimes trente huit.

D'autre part, l'exploitation de mines était astreinte — et le fait est d'autant plus intéressant à relever, qu'il existe de nos jours sous quelque régime que ce soit — :

à l'impôt foncier et à celui des portes et fenêtres (ou ceux qui les ont remplacés), quant aux parcelles et bâtiments formant les dépendances nécessaires des mines,

à la patente — malgré l'article 32 de la loi de 1810 — si l'exploitant était une société commerciale (généralement société anonyme),

le cas échéant à l'impôt sur les valeurs mobilières,

aux octrois lorsque les matériaux se trouvaient à l'intérieur, c'est à dire dans le périmètre d'une ville,

à des subventions diverses pour dégradations aux chemins vicinaux et ruraux,

à la taxe de mainmorte pour les sociétés anonymes, enfin, à des taxes pour frais de perception.

On voit par là que le concessionnaire de 1914 était déjà lourdement chargé quant à la fiscalité.

Il faut encore ajouter toutes les charges que l'Administration imposait illégalement au concessionnaire et qui

variaient d'une concession à l'autre, l'Administration essayant chaque fois d'exiger davantage.

Enfin, mentionnons qu'outre les différences provenant tant des charges « librement acceptées » ou même « offertes spontanément », que du bénéfice de l'application de l'article 38 de la loi de 1810, par lequel le gouvernement pouvait accorder, pour les exploitations qu'il jugerait susceptibles, soit par un article de l'acte de concession, soit par décret spécial délibéré en Conseil d'Etat pour les mines déjà concédées, la remise de tout ou partie de la redevance proportionnelle, pour le temps qu'il jugerait convenable, le régime légal admettait quelques exceptions, du fait que certaines substances n'étaient pas considérées explicitement comme entrant dans la classification « mines » de 1810. Comme la réglementation est changée à leur égard nous n'en parlerons pas.

B. — *Le régime financier actuel des exploitations de mines.*

Nous n'insisterons pas sur les modifications successives subies par ces matières, tant pendant la guerre que depuis ; mais il ne faudrait pas croire qu'il y ait eu un brusque changement à un moment donné, le résultat n'a été acquis que par étapes, ce qui a permis à l'Etat d'obtenir beaucoup plus en fin de compte ; d'ailleurs, à notre avis, le régime actuel est nettement transitoire et ne durera certainement pas longtemps, la proximité des dernières réformes en est une meilleure preuve.

Quoiqu'il en soit, le régime actuel se divise en quatre systèmes : celui des concessions antérieures à 1919, celui des concessions actuelles, celui des permis d'exploitation, celui spécial à certaines matières.

**a. Le système applicable aux exploitations
par concessions antérieures à 1919**

Ce régime ne se différencie pas essentiellement de celui de 1914 ; cependant la loi de 1919, ayant établi la « commercialisation » de toutes les mines, il s'en suit néces-

sairement que l'article 32 de la loi de 1810 est abrogé, du moins tacitement. Il eut été préférable, — bien que la question ne soulève aucune difficulté —, que le législateur eût supprimé cet anachronisme.

Au point de vue fiscal, tous les exploitants de mines se sont donc trouvés, en 1919, obligés de payer patente. —

C'est là la plus grande modification en droit, les autres ont surtout trait à une question de quantum ou à des changements secondaires.

C'est ainsi que, depuis la loi du 30 décembre 1916, le taux de la redevance fixe est portée à 1 franc par hectare compris dans l'étendue de la concession, ce taux étant réduit à 0 franc 30 par hectare pour les mines de combustible de faible importance, bénéficiant déjà auparavant d'une faveur spéciale; — à remarquer seulement à ce sujet que le maximum de revenu net (1.500 francs) n'a pas varié, et que par le seul fait de la stabilisation du franc, bon nombre de mines ne peuvent plus bénéficier de cette mesure qui est devenue vraiment mesquine, les quinze cents francs actuels représentant trois cents francs-or c'est-à-dire trois cents francs d'avant-guerre —.

La redevance n'est toujours due qu'à partir de la troisième année de la concession.

En outre, le législateur s'est montré sévère envers le titulaire de concession non exploitant; la redevance fixe est portée à 5 francs par hectare de terrain compris dans l'étendue de chaque concession inexploitée depuis dix années.

Toutes ces redevances sont de plus majorées du double décime depuis 1924.

Un même processus, mais beaucoup plus accentué, eut lieu en ce qui concerne la taxe proportionnelle qui, depuis la loi du 3 avril 1926, a été portée à 25%, dont 20% au profit de l'Etat et 5% au profit des communes. Le double décime ne s'applique pas à cette taxe parce que le montant en a été fixé postérieurement à la loi de 1924 et que les décimes ont été incorporés à la taxe principale.

Cela appelle cependant quelques observations.

En 1924 la taxe principale était de 20%, dont 15% pour l'Etat et 5% pour les communes, auxquels il fallait ajouter les décimes, applicables seulement à la part de l'Etat, ce qui portait la taxe à 23%, dont 18% pour l'Etat et 5% pour les communes; en 1926 le régime en ce qui concerne l'exploitant n'a donc pas beaucoup changé (augmentation de 2%), mais la proportion de la part des communes a diminué d'une valeur sensible (de un quart à un cinquième)

En revanche il est un fait qu'on n'a pas encore suffisamment souligné et qui présente cependant un intérêt extrême : il faut considérer qu'en réalité il ne s'agit pas d'une taxe de 25%, comme le porte la loi de 1926, sur le produit net, mais bien d'une taxe de 33% sur ce même produit. Prenons en effet un exemple qui établira la situation exacte : pour 150 francs encaissés, une exploitation aura par exemple 50 francs de frais généraux, donc le produit ressortira à 100 francs; mais ce produit ne sera encore qu'un produit brut puisqu'il faudra en défalquer le montant de l'impôt, ce ne sera qu'après qu'on pourra parler de produit net; or actuellement sur ces 100 francs, l'exploitant devra verser 25 francs à l'Etat pour redevance proportionnelle et le reste soit 75 francs aux actionnaires; ce ne sera donc que cette dernière somme qui constituera un bénéfice net : le dividende distribué étant de 75 francs et l'impôt payé de 25 francs, celui-ci constitue bien une taxe de 33% des bénéfices nets.

A vrai dire, le fait n'est pas nouveau, il se présentait déjà avant guerre, mais alors la différence était relativement insignifiante, la taux réel était de 6,3% et non de 6%.

Nous voyons donc que l'impôt pour taxe proportionnelle est perçu non seulement sur le produit net réel de la mine, mais encore sur la fraction du produit brut versé à titre de même impôt; en d'autres termes, la taxe est due non seulement sur le montant des bénéfices, mais aussi sur celui de l'impôt payé à cause de ces bénéfices.

Notons que pour qu'il en soit autrement, il suffirait d'admettre la possibilité d'un dégrèvement d'un cinquième

semblable à celui dont bénéficie l'imposition foncière (un cinquième pour le non bâti et un quart pour le bâti).

Enfin toutes les taxes accessoires et secondaires que nous avons vu être perçues en 1914, continuent toujours à l'être selon leur nouveau taux et leur nouvelle dénomination.

**b. Le système applicable aux exploitations
par concessions postérieures à 1919**

Ce régime ne diffère du précédent que par l'application intégrale de la loi de 1919.

Par conséquent ce régime comprend d'abord toutes les charges fiscales existant avant 1919, mais il ne comprend plus les clauses financières variables suivant les concessions.

En revanche, l'exploitation est soumise à la participation de l'Etat et du personnel aux bénéfices de la mine.

A vrai dire la participation de l'Etat est seule à nous intéresser ici en tant que clause financière ; mais on ne peut séparer la première de la seconde, puisque le législateur les a confondues quant à leur assiette, aussi serons nous obligé de traiter les deux ici, bien que la place de la seconde aurait été plus marquée dans le numéro suivant.

Les conditions financières de la participation des bénéfices de l'exploitation sont uniformes pour toutes les concessions de même nature et déterminées par les cahiers des charges-type, conformément à la loi de 1919 (article 2 — 8°). Comme on l'a fait remarquer immédiatement, il ne s'agit pas à vrai dire, d'une participation aux bénéfices, mais d'un partage des « superbénéfices », puisque la part Etat-personnel n'est prélevée que sur un excédent de bénéfices. Le législateur a voulu laisser d'abord à l'exploitant un bénéfice fixe qui a été déterminé par l'article 16 du cahier des charges-type, modifié en 1923 et 1927 ; d'après ce texte, « le taux de l'intérêt réservé sera calculé, dans tous les cas, en ajoutant deux pour cent au taux du revenu donné par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé, d'après le cours moyen de

cette rente... ». En termes peut-être plus compréhensifs, l'exploitant pourra pratiquement bénéficier d'un taux supérieur de 2 % à celui qu'il aurait eu s'il avait placé son capital en rente¹; cela nous dit-on pour compenser les risques qu'il peut y avoir dans une exploitation minière. Le surplus seulement doit être partagé entre l'exploitant et l'Etat-Personnel, la part de ce dernier variant, suivant un tarif progressif, de 10 % à 75 %, d'après l'importance des superbénéfices. L'Etat en garde les trois quarts, le dernier quart étant remis au personnel que la loi a laissé libre de choisir, par un accord à intervenir, le mode de répartition.

Une difficulté particulière surgit, relativement à la fixation des éléments de base servant de point de départ à la participation.

Pour la redevance proportionnelle, nous avons vu qu'on tablait, soit sur une évaluation administrative, soit à forfait en prenant, pour produit, un chiffre égal au montant des sommes distribuées pendant l'exercice précédent ; ici on a voulu être beaucoup plus précis et comme les exploitants devenus commerçants, devaient, par là même, tenir une comptabilité commerciale régulière, on prit celle-ci pour base, puisqu'elle fait connaître le bénéfice net, différence entre les bénéfices d'exploitation proprement dits et la somme des frais généraux comprenant l'intérêt du capital investi et l'amortissement des travaux entrepris, ces derniers devant toujours être reportés sur les exercices qui doivent réellement en bénéficier. Le capital investi comptant pour cette évaluation, comprend les fonds de roulement et la part immobilisée pour la constitution de la société spéciale et pour les ouvrages,

1. Soulignons cependant que ce résultat n'est pas absolument exact : d'une part c'est uniquement la rente perpétuelle qui sert de base, actuellement la restriction est sans effet parce que les rentes de taux les plus élevés 6 % 1920 et 6 % 1927, sont la première perpétuelle, la seconde amortissable ; mais cette parité ne subsistera pas toujours, il est probable que le taux le plus élevé de la rente perpétuelle deviendra inférieure à celui maximum de la rente amortissable ; d'autre part, la spéculation peut provoquer des variations sensibles du cours moyen et la confiance qui règne dans le pays peut affecter le niveau normal, ainsi le cours actuel de 107 francs du 6 % ne fait ressortir qu'un taux réel à peine supérieur à 5 1/2 %.

installation et matériel nécessaires à l'exploitation, part toujours diminuée des amortissements correspondants.

Il arrivera donc que la base de la taxe proportionnelle ne sera pas la même que celle relative aux superbénéfices.

**c. Le système applicable aux exploitations
par permis (loi de 1927)**

Nous distinguerons toujours les deux institutions que la loi a rassemblées sous ce nom unique de permis d'exploitation ; les explications précédentes vont nous être d'ailleurs d'un grand intérêt.

D'abord, toutes les taxes secondaires dont nous avons parlé, sont applicables à l'exploitation par permis quel qu'il soit ; de plus, l'exploitation étant par elle même commerciale comme nous l'avons également vu, le permissionnaire sera soumis à patente.

En définitive ce n'est que relativement aux taxes fixe et proportionnelle et, le cas échéant, au partage des bénéfices, que ce système se distingue des précédents.

α. — Le permis ordinaire.

Nous avons déjà relevé dans ce domaine des ressemblances avec le régime originaire de 1810, nous allons encore en trouver d'autres, ce qui est cependant assez surprenant. Le permis ordinaire n'a comme charges qu'une taxe fixe et une taxe proportionnelle, il ne connaît pas la possibilité de clauses financières non fiscales envers l'Etat.

La taxe fixe a la même valeur que pour la concession, 1 franc par hectare de terrain compris dans le périmètre ; mais, alors que le concessionnaire bénéficie de son titre sans taxe pendant trois ans, le titulaire du permis d'exploitation doit cette redevance depuis le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel été établi le permis, (renvoi de l'article 2 de la loi de 1927 à l'article 2 onzième phrase de la loi du 16 décembre 1922). Cette redevance étant imposée et devant être recouvrée comme la redevance fixe des mines, ce sera sur le vu du décret fixant

le périmètre que les Contributions Directes établiront le rôle. Les réclamations y afférentes doivent être présentées et jugées comme en matière de contributions directes.

D'autre part, l'exploitant doit « payer à l'Etat une taxe de 5% de la valeur sur le carreau de la mine, déterminée par voie d'évaluation administrative, des produits bruts ou préparés qui auront été expédiés hors du lieu d'exploitation » ; les produits non expédiés à la date de l'expiration du permis étant également assujettis alors à la même taxe.

Ce texte demande quelques éclaircissements.

D'abord, il faut remarquer que cette taxe n'est prévue qu'au profit de l'Etat seul, il ne semble donc pas possible aux communes d'en réclamer une part, comme en matière de redevance proportionnelle dans le cas de concession.

En outre, une grave objection peut-être soulevée, relativement à l'assiette de la redevance. Celle-ci est difficile à déterminer, le législateur ayant certainement voulu créer un mode nouveau. Dans les concessions, nous avons vu que c'était le produit net de l'exploitation qui servait de base ; ici c'est la valeur des produits bruts ou préparés, expédiés hors du lieu d'exploitation, valeur déterminée par voie administrative. Que faut-il entendre par là ? Des auteurs, qui ont examiné la question¹, ont conclu qu'il n'y avait pas lieu à taxe si les produits étaient consommés sur place, mais qu'il fallait se montrer très sévère quant à la détermination de l'utilisation sur place, ils concluent notamment que des livraisons faites à une usine de traitement métallurgique, — même située au voisinage immédiat de la mine —, devaient être réputées faites à une usine hors du lieu d'exploitation. Pour nous, nous croyons que dans ce cas cette question est très simple le législateur s'étant assez bien exprimé en parlant de « produits bruts ou préparés expédiés... » Il a voulu seulement taxer ce qui rapportait effectivement au permissionnaire. C'est ainsi que fréquemment, — surtout en ce qui concerne les mines de combustible et de pétrole, une partie des substances extraites sert au fonctionne-

1. Loiret, *op. cit.*

ment même de l'exploitation, les produits ainsi consommés ne sont pas sujets à la taxe. D'autre part, il est non moins fréquent que les substances extraites du sol n'aient, telles quelles, qu'une valeur insignifiante, tels par exemple certains minerais très lourds pour lesquels il n'y aurait pas de voies d'évacuation suffisante, et qui devraient, être grillés sur place. Dans ces cas, l'exploitant a tout intérêt à annexer à son exploitation de mine proprement dite, une usine annexe pour le traitement du minerai qui acquiert ainsi une valeur beaucoup plus importante; or ce sera sur la valeur des produits sortant de cette usine, et non sur la valeur de ceux y rentrant, que sera perçue la taxe.

Ce point de vue avait été admis pour partie par la loi de 1910 (article 4, paragraphe 6) qui décidait que les bénéfices de toutes opérations industrielles ou commerciales consécutives et accessoires à une exploitation minière, devaient être compris dans les produits de cette exploitation en vue de l'établissement de la taxe.

Enfin cette taxe ne porte que sur les produits expédiés, donc vendus, et non sur ceux extraits; tant que les substances restent sur le carreau de la mine, il n'est donc rien dû et cela a beaucoup d'importance étant donné qu'il arrive souvent que les moyens de communication et d'évacuation font défaut ou, du moins, sont insuffisants.

Telles sont les seules charges financières du permis ordinaire.

β. *Le permis spécial.*

De même que le permis ordinaire avait des affinités avec le système originaire des concessions de 1810, de même nous allons trouver des ressemblances frappantes entre le régime du permis spécial et le régime de fait des concessions récentes.

Les charges fiscales du permis spécial sont d'abord, celles du permis ordinaire: redevances connexes et secondaires que nous avons rencontrées dans tous les systèmes,

taxe fixe sur le périmètre, taxe proportionnelle sur les produits expédiés. Pour toutes ces redevances, tout ce que nous venons de dire au sujet du permis ordinaire est valable pour le permis spécial, puisque ce sont les mêmes textes applicables.

Mais, de plus, l'article 4, paragraphe 3, de la loi de 1927 prévoit une « participation de l'Etat aux bénéfices » en laissant au cahier des charges le soin d'en fixer l'assiette, le quantum et les modalités. Ce serait donc revenir en pratique au même système qu'à celui des concessions antérieures à 1919, à ce détail près que les prétentions de l'Administration de vouloir exiger de telles conditions étaient illégales, alors que, dans ce cas, elles deviennent même obligatoires. On peut se demander si l'Administration aura toute latitude pour fixer les modalités de la participation ou si elle devra se conformer au système ci-dessus analysé et applicable aux concessions. Pour notre part, nous croyons que malgré l'absence de précision du législateur, aucun doute sérieux ne peut s'élever à ce sujet. Les travaux préparatoires montrent, nous l'avons fait remarquer en son temps, que le régime du permis d'exploitation doit être plus doux que celui de la concession. Ce ne pourra donc être au maximum que ce régime qui pourra être exigé. Ce ne sera jamais qu'une participation aux superbénéfices qui pourra être envisagée et le quantum ne pourra jamais dépasser celui applicable au cas de concession. La latitude volontaire laissée par le législateur à l'Administration lui permettra donc uniquement d'alléger la charge du permissionnaire dans le cas où l'exploitation serait particulièrement difficile ou offrirait des risques au delà de la moyenne.

D'ailleurs, la forme prévue pour l'établissement des permis spéciaux, — décret en Conseil d'Etat, — sera certainement une garantie en ce sens ; la Haute Assemblée ne voudra pas adopter en dehors d'un texte précis, — absent en la matière puisque le législateur a certainement entendu se référer à l'état antérieur — d'autres modalités que celles édictées par les règlements d'administration publique existants.

Remarquons enfin un dernier point intéressant en théorie : cette clause financière des superbénéfices, ne joue dans ce système que vis-à-vis de l'Etat, le texte porte « avec participation de l'Etat aux bénéfices » (article 4, paragraphe 2) alors qu'en 1919 il était précisé : « avec participation aux bénéfices de l'Etat et du personnel ». (article 1, paragraphe 1). Aucune clause ne peut donc d'après la loi, prévoir une répartition pour partie des superbénéfices au personnel. On pourrait du moins se demander, si l'Administration ne pourrait, en vertu de son libre pouvoir d'apprécier les modalités du cahier des charges, exiger par là du permissionnaire l'acceptation, — voire la proposition gratuite —, d'une telle mesure. Légalement nous ne le croyons pas ; on ne peut, en effet, comprendre la différence des textes comme un oubli dans le second cas, de la part du législateur ; les deux rédactions ont été volontaires et, si l'Administration voulait imposer une telle charge, elle irait manifestement à l'encontre de la volonté du législateur ; sera-ce là assez pour l'en empêcher ? c'est ce que l'avenir nous apprendra.

d. Les régimes spéciaux

Enfin il nous faut mentionner les régimes différents et spéciaux établis en ce qui concerne quelques substances particulières. Nous ne ferons seulement qu'énoncer les modifications au régime normal, sauf en ce qui concerne le cas des pétroles qui nous retiendra plus longtemps.

α — Certaines catégories de mines se trouvent, par des lois spéciales, exonérées de la redevance proportionnelle des mines ; à part cela, elles restent soumises à l'ensemble des charges qui affèrent à la situation légale où elles se trouvent.

Ainsi la loi du 30 juin 1923 (article 14) en a exonéré :

1° les mines de schiste bitumeux dont les produits sont traités par distillation, en vue de l'obtention des hydrocarbures liquides,

2° les mines de lignite pour la partie de leur production traitée ou consommée dans des usines de distillation.

Dans tous ces cas le produit net imposable doit être déterminé par voie d'évaluation administrative, s'il y a lieu.

De même, mais dans un tout autre ordre d'idées, l'article 34 de la loi du 21 avril 1810 complété par la loi du 26 janvier 1928, précise qu'aucune redevance proportionnelle ne sera exigée sur les produits des mines de chlorure de sodium; pour les mines exploitant simultanément des chlorures de sodium et de potassium, la redevance est déterminée sur le chlorure de potassium par voie d'évaluation administrative, les dépenses devant être ventilées dans ces conditions par un règlement d'administration publique, non encore paru à notre connaissance.

β — Un régime à part est également fait pour les mines de pétrole et de gaz combustibles et ce régime est en quelque sorte double, car il faut ajouter aux différents systèmes d'exploitation celui du permis exclusif de recherches, puisque celui-ci ressemble beaucoup plus, en fait, à un permis d'exploitation.

1° Le régime fiscal du permis exclusif.

Celui-ci comprend toujours deux taxes, l'une fixe (article 2, loi de 1922), de 3 francs par hectare de terrain compris dans le périmètre, — le maximum de celui-ci étant de 5.000 hectares — l'autre, proportionnelle, fixée par l'article 3 de la même loi, d'après lequel les explorateurs ont le droit de disposer librement des hydrocarbures ou gaz combustibles extraits de leurs recherches, moyennant le paiement d'une taxe de 10% de la valeur des produits bruts, fixée par évaluation administrative.

Cette taxe est répartie de la manière suivante : part de l'Etat 7,5 %, part du département 1,25 %, part des communes 1,25 % ; depuis la loi de 1924, la taxe s'est aggravée du double décime en faveur de l'Etat, et a ainsi été élevée à 11,5 %.

Ce système est intéressant à considérer parce qu'il renferme encore des nouveautés qui sont passées, pour partie, dans le régime des concessions, — du moins en tant qu'il s'agit de ces substances —. Nous voyons, en effet,

le département participer à la répartition de l'imposition et d'autre part l'assiette de la redevance changer encore une fois. On ne comprend pas très bien pourquoi le département jouit d'un régime de faveur vis-à-vis des mines de pétrole qui peuvent exister dans son sous-sol, un système logique voudrait que toutes les substances soient sur le même pied ; il n'y a donc aucune justification possible du régime de 1922, à moins qu'on y voit l'amorce d'une modification totale permettant aux départements de bénéficier dans tous les cas d'une partie des redevances minières. Quant à la nouvelle assiette, elle marque une innovation très importante ; en remplaçant le produit net par le produit brut dans l'assiette de la redevance, la loi ne tient plus compte des frais généraux, c'est-à-dire qu'elle ne fait aucune distinction suivant les difficultés plus ou moins grandes de l'exploitation. La taxe n'est d'ailleurs due qu'au moment où les substances sont vendues, ce qui en pratique aura toujours lieu le plus tôt possible, étant donné le caractère essentiellement périssable de ces matières.

2° Le système fiscal au cas de concession.

Ce système soulève de nombreuses difficultés ; comme pour le permis exclusif, la répartition de la redevance proportionnelle se fait entre l'Etat, les départements et les communes, conformément à l'article 6 de la loi de 1922 qui fixait alors à 20% (15% Etat, 2,5% Département et 2,5% Communes) le taux de cette redevance, le taux total était le même que celui applicable aux autres concessions ; en 1924 le double décime frappa, comme pour les autres matières, la part de l'Etat.

La loi de 1926, étant générale, s'applique aux concessions de pétrole, donc celles-ci se trouvent toujours maintenant sur le même pied de contributions que celles relatives aux autres substances, soit 25% sans décimes ; mais, comme la loi de 1922 est également générale dans son article 6, la répartition doit se faire ainsi : 20% à l'Etat, 2,5 % au département et 2,5% aux communes.

C'est donc là la seule différence qui subsiste entre le régime des concessions normales et celui des concessions

de pétrole, elle n'influe nullement quant aux charges du concessionnaire.

Cependant une autre différence plus importante a été créée par la loi du 13 juillet 1925, dans son article 24 qui a décidé que les concessions de pétrole accordées pendant une période de quinze ans, à compter du 1^{er} janvier 1920, seraient, pendant les dix années suivant celle de la concession, exonérées de la redevance proportionnelle.

3^o Le système fiscal lors d'un permis d'exploitation.

Cette possibilité a été nettement précisée par la loi de 1927, dans son article 8 qui donne même, sur ce point, un droit de préemption à l'égard du titulaire du permis exclusif. Mais, comme les textes spéciaux visent uniquement les concessions qui étaient, au surplus, lors de la promulgation de cette loi, le seul mode possible d'exploitation, ils ne sont certainement pas applicables à notre matière, donc le système du permis d'exploitation reste soumis, pour le pétrole, au droit commun des autres matières.

Ayant ainsi déterminé quel était le régime fiscal applicable dans chaque cas, nous allons maintenant donner une série de précisions et d'appréciations en ce qui concerne le bien fondé de ces impôts, ce qui nous amènera à conclure, par comparaison, sur l'opportunité du régime du permis d'exploitation.

§ II

Comparaison du régime du permis d'exploitation avec les autres régimes financiers.

Nous allons donc voir successivement quelles sont les objections qu'on peut adresser à la redevance fixe, à la redevance proportionnelle et à la participation aux bénéfices, sous les différents régimes ; nous terminerons par une rapide comparaison des systèmes dans le cas de mines de pétrole.

Il ressort en effet de la nomenclature des charges financières imposées à l'exploitant que celles-ci, si elles laissent apparaître des différences importantes dans leur applica-

tion, résultent du moins de principes fondamentaux communs.

Dans les développements précédents, on a pu facilement remarquer l'emploi de deux terminologies différentes ; quelquefois nous avons parlé de charges fiscales, d'autres fois de charges financières, terme beaucoup, plus large ; c'est qu'en effet si les charges de l'exploitant envers l'Etat ont été pendant longtemps uniquement fiscales, il n'en est plus de même maintenant, et cela ne laisse de susciter les plus graves difficultés.

Précisons donc d'abord notre pensée ; montrons ce que nous entendons par ces charges, exigées par l'Etat, qui ne sont pas des impôts et les conséquences qui en résultent.

Laissons de côté le régime antérieur à celui de 1919, dont la légalité est contestable, pour nous occuper uniquement du régime institué par cette loi et qui est celui actuellement en vigueur. Dans certains cas, concession, permis spécial, l'exploitation de mines se fait à un double titre dont nous avons montré l'origine : décret d'octroi de l'acte permettant l'exploitation et cahier des charges. Le décret délivre l'acte dans le cadre des lois existantes et notamment celles fiscales ; le bénéficiaire de l'acte est donc soumis, en plus du droit commun, à tous les impôts prévus par les lois spéciales relatives à la condition dans laquelle il se trouve désormais. Le cahier des charges rappelle généralement pour ordre ces charges, mais, de plus, forme comme nous l'avons vu, un véritable contrat entre l'Etat, personne privée, et l'exploitant, contrat aux termes duquel celui-là peut exiger de celui-ci, d'autres conditions dont certaines pourront être des charges financières. Or, il y aura des différences considérables entre ces charges financières suivant quelles se rapporteront à l'un ou à l'autre mode d'établissement et ces différences ne seront autres que celles pouvant exister entre un impôt et une obligation contractuelle. Rappelons les principales.

Quant à la formation :

L'impôt, pour être valable, devra être établi par une loi suivant les règles spéciales relatives à la loi de finances, aucune autre autorité ne saurait, sous notre régime, l'éta-

blir légalement ; au contraire, l'obligation contractuelle n'est soumise, en principe, qu'à l'application de l'article 1134 du Code Civil, selon lequel les clauses particulières tiennent lieu de loi à l'égard des parties, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois d'ordre public existantes ; à l'occasion de ces clauses l'Etat, personne privée, sera représenté par l'Administration des mines.

Quant à la nature même de l'acte :

L'impôt sera soumis à toutes les règles de législation financière relatives au budget ; il devra être voté tous les ans, par conséquent pourra varier d'une année à l'autre, le législateur n'étant nullement tenu par ce qui a été fait avant lui. Au contraire, l'obligation contractuelle restera toujours la même pendant toute la durée pour laquelle elle aura été conclue.

L'impôt est, par sa nature, fixé par voie d'autorité ; une fois établi, il ne saurait varier (à l'égard d'une catégorie d'exploitants déterminée bien entendu, car il peut évidemment y avoir, après le vote du budget, des rectifications, soit sous forme de centimes ou décimes additionnels, soit sous forme de nouveaux impôts au cas où le budget se trouverait en déficit, soit sous forme de restitution de trop perçus au cas d'excédent). Au contraire, le contrat pourra toujours être modifié si les deux parties — capables — y consentent.

L'impôt est égalitaire, donc sera le même pour tous ceux qui seront soumis au même acte. Au contraire, rien ne s'oppose, de prime abord, à ce que les différents contrats soient aussi dissemblables qu'on le veut ; l'une des parties, l'Administration, n'étant liée que par les règles qu'elle a bien voulu s'imposer à elle-même et par les lois qui restreignent ses prérogatives sur certains points.

Enfin l'impôt est établi par le seul fait de la promulgation de la loi de finances ; il frappe à ce moment tous ceux qui se trouvent dans la situation visée sans que ceux-ci aient la possibilité d'y échapper. Au contraire, une obligation contractuelle ne peut être établie que par un commun accord des parties ; par conséquent elle ne peut, en principe, être envisagée qu'au moment de la conclusion du

contrat. Postérieurement, il serait nécessaire de la volonté des deux parties pour la modifier. C'est ce que, faute d'une analyse suffisante, on a appelé à tort la non-rétroactivité de ces clauses, entendant par là qu'on exigerait de nouvelles clauses dans les contrats à venir, mais qu'elles ne s'appliqueraient pas à ceux existants.

Ces caractères nous permettent de mettre d'un côté, pour ne parler que des principales, les redevances fixe et proportionnelle et, d'autre part, les participations aux bénéfices ; les premières sont des impôts proprement dits, les secondes, de simples obligations contractuelles.

Voyons maintenant un peu plus en détail chaque catégorie.

A. — *Les impôts.*

Il n'y a évidemment que peu de choses à dire, — ou il y en aurait beaucoup trop —, sur le bien fondé de ces taxes. Il suffit de constater que là où la civilisation est avancée, les besoins de l'Etat deviennent de plus en plus nombreux, tellement nombreux même qu'il arrive que l'ordre naturel se trouve renversé ; ce ne sont pas ses besoins qui servent de base à l'établissement des charges publiques et notamment aux impôts, mais ce sont ces derniers au contraire qui viennent limiter les besoins que l'Etat croit devoir satisfaire. Quand on en arrive à cette phase, il est naturel de penser à imposer tout ce qui est susceptible de « rendre » quelque chose. D'ailleurs, de tout temps, on a considéré l'exploitation des mines comme une source extraordinaire de richesses, la dégénérescence de l'acception « mine » dans le langage vulgaire en est la meilleure preuve. Les premières lois ou réglementations qui intervinrent au sujet de l'exploitation des mines, furent, dans tous les pays, des mesures purement fiscales. Cependant, on ne saurait trop réagir contre un tel état d'esprit. Celui-ci pouvait se concevoir lorsqu'on n'exploitait que des gisements particulièrement riches et situés dans d'excellentes conditions, mais à l'heure actuelle, ceux-ci deviennent de plus en plus rares et les statistiques montrent que l'exploitation minière n'est pas la meilleure voie pour faire

fructifier un capital. Dans nos pays, même sans tenir compte, ni des aléas de brusque disparition ou d'épuisement de la mine, ni des risques très nombreux et très variés qu'une exploitation minière ne manque pas de présenter, en admettant donc une exploitation normale, celle-ci ne laisse pas de gros bénéfices à cause des seules charges normales afférentes à l'extraction ; si les prix de vente des produits se sont élevés, les frais d'entretien, de personnel et de travaux de sécurité se sont de leur côté accrus plus sensiblement, en raison surtout de l'augmentation relative de ces derniers, par suite des exigences toujours plus grandes de l'Etat et de l'Administration.

Tout cela nous amène donc à conclure que si on ne veut pas tarir complètement l'initiative en matière d'exploitation minière, il ne faut pas trop imposer celle-ci ; de plus il est nécessaire de choisir convenablement et de bien doser les taxes qu'on admettra.

Nous allons voir si cela est réalisé par la législation actuelle et, plus particulièrement, par celle applicable au régime du permis d'exploitation.

a. Redevance fixe

Cette redevance trouve son assiette dans le périmètre accordé à l'exploitant. A la différence de la redevance proportionnelle, elle est indépendante de toute extraction, elle porte donc sur l'ensemble des terrains compris dans le périmètre accordé et non seulement sur les portions en extraction. De même, elle est due tant que subsiste l'acte en vertu duquel l'exploitation est possible, alors même qu'en fait la mine serait abandonnée ou ne pourrait, pour des raisons économiques, être productive, alors même que l'exploitant aurait envoyé sa renonciation, tant que celle-ci n'est pas devenue définitive par l'acceptation de l'Administration. Pratiquement, elle porte sur toute l'étendue de la surface rapportée à un plan horizontal et limitée par le périmètre octroyé ; elle est la même quelle que soit l'étendue en profondeur ; elle subsiste à la même valeur si une autre exploitation a lieu dans le même périmètre ou dans partie

de celui-ci seulement. Nous avons déjà montré comment cette délimitation des mines était criticable à tous les points de vue, aussi ne nous attarderons nous pas à faire valoir son iniquité, d'autant plus qu'en pratique cela n'a pas d'importance, comme nous allons le voir. Examinons, en effet, le quantum de cet impôt. D'abord, dans le temps ; en 1810 il était fixé à 10 francs par kilomètre-carré, en 1931 il est de 1 franc par hectare, c'est-à-dire dix fois plus ; en tenant compte de la variation générale des prix, on voit que cet impôt est resté économiquement le même. De plus le montant de cet impôt n'est pas élevé (1 franc par hectare) ; il y a des exploitations de quelques dizaines d'hectares, les moyennes en ont quelques centaines, celles en comportant quelques milliers sont déjà très importantes ; cette redevance de quelques centaines de francs pour une exploitation moyenne ne constitue pas une charge excessive et c'est pourquoi nous disions que son assiette importait peu. Il résulte, en effet, de ce qui précède, que ce n'est pas une charge de l'exploitation minière proprement dite, mais une contre-partie des droits qui sont reconnus tant au titulaire du permis d'exploitation, qu'au concessionnaire sur tout le périmètre. Cette redevance sert surtout, — avant même le contrôle de l'Administration —, à empêcher le demandeur de solliciter un périmètre trop étendu. Cette conclusion est renforcée par la comparaison avec le régime du permis exclusif de recherches d'hydrocarbures qui donne à son titulaire des droits très étendus, mais pour lequel la redevance est portée à 3 francs par hectare compris dans le périmètre. De plus, d'après les dernières lois fiscales, cette redevance — portée à 5 francs par hectare — sert en quelque sorte de première sanction à l'inexploitation (loi du 30 décembre 1916, art. 7).

Donc, en théorie pure, cette redevance est à critiquer comme amenant des différences iniques de régimes entre exploitants, suivant la disposition des gîtes ; en pratique, étant donné l'usage restreint qui en a été fait par le législateur, les objections sont négligeables.

b. Redevance proportionnelle

Nous allons voir qu'il en est tout autrement de la redevance proportionnelle. Cette redevance constitue, en effet, l'impôt principal sur les mines et c'est comme tel qu'il faut l'envisager.

Le principe de l'imposition ne peut être combattu dans son essence, à condition qu'elle ne soit pas trop lourde ; aussi les deux seules questions qui se posent sont-elles de savoir si les bases de l'impôt sont bien comprises, c'est-à-dire s'il en résulte une égalité économique entre ceux qui y sont astreints, et si la quotité est convenablement dosée.

α — Assiette. — Ainsi que nous avons été amené à le dire déjà, cette assiette est essentiellement variable, en théorie, d'après le régime sous lequel on se trouve, et cependant les résultats pratiques ne sont pas aussi divergents.

Dans le cas de concession.

Ce qui est imposable c'est le produit net de l'exploitation, c'est-à-dire l'excédent des recettes réalisées sur les dépenses d'établissement et d'exploitation effectuées ; dans cette exploitation sont comprises non seulement l'exploitation extractive minière proprement dite, mais toutes les opérations commerciales et industrielles consécutives et accessoires à cette exploitation (article 4, loi de 1910 et décret d'administration publique). La redevance proportionnelle constitue donc beaucoup plus une sorte d'impôt sur le revenu de l'industrie extractive, qu'une taxe sur le montant des produits extraits. Et ceci est corroboré par ce fait que, dans le cas où l'exploitation forme l'objet principal d'une société où les dividendes sont déterminés par les délibérations des Conseils d'Administration ou des assemblées générales des associés, le produit imposable est justement fixé, forfaitairement, à un chiffre égal au montant total des sommes dont la distribution aura été votée soit à titre d'acompte, soit à titre de solde de dividende, sous la forme de dividendes ou de toute répartition autre que le remboursement du capital ; ce n'est que dans le cas où l'exploitant n'est pas une telle société, — ce qui deviendra de

plus en plus rare, puisque dans les nouvelles concessions la substitution à brève échéance d'une société spéciale est exigée —, que le produit net est fixé par voie d'évaluation administrative.

Cette redevance ressemble donc beaucoup à un impôt sur le revenu de l'industrie dont l'exploitation minière forme le principal objet.

Dans le cas de permis d'exploitation.

La situation paraît presque opposée de prime abord. Ce qui est taxé, ce n'est pas un bénéfice, un revenu de l'exploitation, mais la valeur des produits extraits de la mine ; la situation se rapproche singulièrement de la première par suite de la réserve faite par la loi elle-même ; les seuls produits imposables sont ceux qui sont expédiés, c'est-à-dire ceux qui constitueront, en eux-mêmes, un bénéfice pour l'exploitant.

Ici la taxe proportionnelle constitue donc un véritable impôt sur les produits.

Si on veut comparer les deux situations faites au concessionnaire et au titulaire d'un permis d'exploitation pour une même mine, on voit que, quant à l'assiette de la redevance proportionnelle, le premier est taxé plus équitablement et moins fortement.

Le concessionnaire, devant une sorte d'impôt sur le revenu, ne paiera que lorsque son exploitation lui procurera des bénéfices et son imposition sera proportionnelle à ses bénéfices. Au contraire, le permissionnaire devra payer une taxe chaque fois qu'il aura expédié du minerai ; cette taxe sera proportionnelle à la quantité de minerai livré et sera la même quel que soit le bénéfice que l'exploitant pourra en tirer. En sorte que s'il arrive, par suite de certaines raisons techniques, que l'exploitation devienne très difficile et partant très onéreuse, les frais d'extraction pourront ne laisser aucun profit à l'exploitant, celui-ci devra néanmoins, pour tirer parti de ces produits, payer la redevance, attendant des temps meilleurs pour pouvoir la récupérer. La question est d'autant plus grave que, comme nous l'avons

vu, il s'agit toujours en ce cas de petite exploitation, donc de cas où les dépenses d'établissement et d'exploitation sont très importantes par rapport aux bénéfices de la mine.

β — *Quotité.* — Avant d'établir une conclusion sur ces taxes, il nous fait en préciser toutes les données; notamment celle de la quotité est capitale.

Dans le cas de la concession.

A l'origine, la loi de 1810 avait laissé au budget le soin de déterminer, chaque année, le taux de la redevance en fixant le maximum possible à 5 %. Nous avons dit ce que nous pensions de cette législation; pour le moment, il nous suffit de considérer que ces 5 % qui constituent un taux, c'est-à-dire un rapport de deux nombres (en général : capital, revenu) était un maximum. Ce régime dura jusqu'à 1910 où il fut décidé de porter ce taux à 6 %; étant donnée la légère différence, il suffit de la constater sans s'en inquiéter. Mais le législateur ne devait pas s'en tenir là et, après de nouvelles augmentations successives, porta, par la loi du 3 août 1926, ce taux à 25 %, soit au denier cinq par rapport au maximum originaire.

Cela demande quelques explications, car il semble qu'il y ait eu un raisonnement erroné à cet égard. Il faut rappeler que 1926 est l'année de la stabilisation monétaire et que cette stabilisation a été faite sur la base de la valeur du franc-papier à vingt centimes-or, soit un cinquième de la valeur de 1914; quelques personnes en ont déduit qu'il suffisait alors de multiplier tout par cinq pour arriver à l'équivalent d'avant-guerre; or, c'est là commettre une grave erreur, il faut tenir compte avant tout de l'homogénéité de ce qu'on considère, si les prix — équivalents de la valeur des objets — ont effectivement augmenté de quatre cents pour cent, il ne peut en être ainsi des taux, soit qu'ils représentent l'intérêt d'un certain capital, soit qu'ils représentent la part dont l'Etat s'empare à titre de taxe; ceux-ci, étant des quotients de deux valeurs, celle du capital et celle de l'intérêt, celle de l'imposition et celle de l'impôt, doivent toujours conserver, pour qu'il n'y ait pas

de changements, la même quotité. Si on leur appliquait également le quantum de la stabilisation, on admettrait implicitement que le capital aurait une nouvelle valeur sur le pied du carré du taux de cette stabilisation, soit vingt cinq fois dans notre cas, ce qui est absurde. Il faut donc admettre que puisque le capital est resté le même, ce sont les intérêts ou les taxes qui ont augmenté de valeur. En effet, dans notre cas, supposons une exploitation valant 10.000.000 de francs avant-guerre et rapportant sur la base de 10 % soit 1.000.000 de francs par an ; avant 1910, elle était assujettie à un impôt de 5 %, soit 50.000 francs par an ; toutes choses égales par ailleurs, l'exploitation vaut à l'heure actuelle 50.000.000 de francs-papier, si elle rapporte toujours sur la même base, son produit est de 5.000.000 de francs par an, elle est assujettie à un impôt de 25 % (cinq fois l'ancien taux), soit 1.250.000 francs-papier qui sont l'équivalent de 250.000 francs d'avant-guerre. Les charges de l'exploitant sont donc vingt-cinq fois celles d'avant-guerre alors que les profits ne sont que quatre fois supérieurs.

Dans le cas de permis d'exploitation.

Il en est résulté comme nous l'avons déjà dit et comme nous le montrerons d'une façon encore plus frappante, une impossibilité pour de nombreux exploitants de poursuivre leur industrie dans ces conditions et un très grand nombre d'exploitations furent abandonnées. C'est, nous l'avons vu également, une des principales raisons du vote de la loi du 28 juillet 1927. Le quantum du taux fut fixé, pour les exploitations fonctionnant sous le nouveau régime, à 5 %. La quotité de l'impôt fut donc ramenée à celle qui existait auparavant ; il ne faut par conséquent pas croire qu'à ce point de vue le permissionnaire jouisse d'une situation privilégiée d'une façon absolue, il est encore imposé sur la même base qui a été celle considérée comme un maximum pendant plus d'un siècle.

γ — Ayant ainsi déterminé les deux éléments principaux de la redevance proportionnelle, nous sommes à même de pouvoir conclure à son sujet en toute connaissance de cause.

Le régime créé à propos du permis d'exploitation a été établi, au fond, comme nous l'avons vu, parce que le régime des concessions était beaucoup trop dur, il ne faut pas croire toutefois qu'on soit revenu au régime primitif qui cependant avait donné de bons résultats pendant si longtemps.

En effet, si le taux qui sert de base au calcul de la redevance a été ramené à son quantum ancien, l'assiette de cette redevance a varié et est devenue beaucoup plus vaste, puisque la déduction des divers frais d'exploitation n'est plus possible. L'impôt s'est donc trouvé accru dans une proportion respectable et cela d'autant plus que la mine est moins importante, car une forte partie des frais soit de premier établissement, soit même d'entretien, est fixe (par exemple le prix de forage d'un puits sera le même quelle que soit la richesse du gisement découvert) et sa répercussion sur les frais généraux de l'exploitation est d'autant plus forte que cette dernière est moins importante. En définitive, nous voyons donc que plus un gisement se trouvera être dans les conditions déterminées par la loi de 1927, plus la redevance proportionnelle sera relativement lourde et, par conséquent, moins le bénéfice de cette loi sera tangible. Dans ce cas, il arrivera même souvent que l'exploitation ne pourra être que déficitaire.

Un calcul simple que nous ne reproduisons pas ici, mais dont nous donnons seulement le résultat, montre que l'égalité de fiscalité entre un concessionnaire et un titulaire de permis d'exploitation sera acquise quand :

$$i = 0,1875 a$$

i étant le taux des bénéfices nets ;

a étant le taux global de l'amortissement et des frais (non compris les impôts).

Si i est supérieur à cette valeur, il y aura avantage à exploiter par permis, si au contraire i était inférieur, il y aurait plus de bénéfices à exploiter par concession.

On voit par là que plus le taux de l'amortissement et des frais pour une exploitation donnée sera élevé, c'est-à-dire plus cette exploitation rentrera dans le cadre de la loi de 1927, plus le taux des bénéfices nets devra également

être élevé pour que l'exploitant ne se trouve pas défavorisé par rapport au régime des concessions.

Prenons un exemple dans les meilleures conditions possibles ; admettons qu'un exploitant ait dépensé dans les travaux d'établissement, — nous ne parlons même pas de ceux d'entretien —, la totalité de son capital disponible, soit 1.000.000 de francs pour fixer les idées, et cherchons quel devra être le produit brut de la mine avant qu'il ne réalise de bénéfices ; plus explicitement quelle sera la somme annuelle qui devra être réservée pour compenser uniquement les charges d'amortissement et de redevance proportionnelle. Prenons, d'après les données mêmes que le décret d'application du 29 avril 1928 oblige à admettre pour le cas de réversibilité de permis en concession et qui sont certainement inférieures à la réalité, le taux de 10 % pour l'amortissement, soit 5 % pour l'amortissement propre et 5 % pour l'amortissement usure (moyenne de 3 à 6 % pour travaux et 5 à 10 % pour matériel) cela fait dans notre exemple 10 % de 1.000.000 soit 100.000 francs. Admettons, à titre purement arbitraire — puisqu'il n'influe en rien sur notre calcul —, le même chiffre, très au dessous de la réalité, pour les frais généraux d'entretien et d'exploitation. Un calcul très simple montre que l'exploitant devra tirer profit de la mine pour une valeur de 210.526 francs environ, avant d'avoir un bénéfice quelconque, et, sur cette somme, 10.526 francs seront versés à l'Etat, pour équivalent de taxe proportionnelle, soit plus de 1 % du capital originaire. Dans tout cela, nous insistons sur ce fait que nous n'avons parlé que de la taxe proportionnelle, dans la réalité il faudrait ajouter à celle-ci tous les impôts fixes et autres.

Nous nous sommes placé dans les meilleures conditions possibles ; si l'exploitation ne devait durer que deux ou trois ans, c'est d'un amortissement de 33 % à 50 % dont il faudrait tenir compte, et le chiffre admis pour les frais divers s'élèverait fréquemment à 50 % également. On peut imaginer par là quelle pourrait être la situation d'un exploitant, lorsqu'à cause de quelque événement imprévisible, il serait obligé d'effectuer des travaux d'entretien ou de reconstruction dont le coût pourrait atteindre la valeur

de son capital social originaire. Il paraît douteux qu'une personne réfléchie se lance dans de semblables aventures.

Pour terminer, faisons une petite comparaison qui mieux que tout, montrera quelle est la véritable situation fiscale du titulaire du permis d'exploitation. Reprenons notre exemple précédent, le produit brut de l'exploitation était pour une année de 210.526 francs ; nous avons vu que l'Etat percevait 10.526 francs et que l'exploitation ne tirait aucun bénéfice de son permis. S'il avait exploité par concession, il aurait versé à l'Etat 25 % sur le produit net soit 2.632 francs environ, et il aurait eu pour bénéfice une somme de 7.894 francs (intérêt d'ailleurs déjà dérisoire).

On voit, par là, que la situation du permissionnaire n'est pas toujours enviable et que les mesures fiscales sont très dures à son égard puisqu'il peut fort bien arriver que son exploitation lui rapporte moins que celle d'un concessionnaire. Il faut donc se méfier lorsque le législateur établit une situation qu'il dit meilleure surtout lorsque c'est une question de fiscalité qui entre en jeu.

B. — *Les obligations contractuelles, la participation aux bénéfices.*

Nous avons déjà indiqué en quoi consistait, dans notre législation actuelle, cette participation et dans quels cas on la trouvait, nous n'y reviendrons pas ; nous nous contenterons de discuter ici de la valeur économique et surtout juridique des clauses financières qui la prévoient.

Puisque la participation de l'Etat est seule prévue dans le cas du permis spécial, nous pourrions peut-être, en logique absolue, nous en tenir là ; mais, étant donnée l'origine de cette charge qui se trouve justement dans le régime des concessions de 1919, nous croyons devoir traiter le sujet sous un aspect plus général ; cela nous fera peut-être comprendre pourquoi le législateur de 1927 a dû se montrer plus circonspect.

a. La participation de l'Etat

Confondant la nationalisation avec la domanialité, entraîné par certains éléments politiques et considérant la situation particulièrement enviable de certaines mines, le

législateur vota en 1919 la participation de l'Etat aux superbénéfices. Ce ne devait être là, dans l'esprit de certains, qu'une première réforme qui devait amener à brève échéance la nationalisation. Cette dernière n'ayant jamais abouti, nous n'avons qu'à étudier cette participation en elle-même. Ajoutons qu'en 1920, un décret fixa la quotité de cette participation, la même pour toutes les mines de chaque catégorie.

En 1927, le législateur prévoit cette même charge, mais en laissant le soin d'en fixer les modalités à chaque décret d'établissement de permis spécial. Comme nous avons déjà dit quels inconvénients pouvaient résulter de ce dernier régime, nous n'y reviendrons pas. A part cette différence de détail, le régime de principe est donc le même, quel que soit le mode juridique d'exploitation, par concession ou par permis spécial.

Deux graves reproches peuvent être adressés à cette innovation, l'un a trait à la forme même de cette charge, l'autre, à son fondement ; nous allons rapidement dire quelques mots de chacune d'elles.

α) La forme de cette obligation financière.

Contrairement à toutes les autres charges qui existent, de par la loi, sur les mines, la participation aux bénéfices tire son caractère obligatoire du cahier des charges annexé à l'acte constituant le droit d'exploitation, qui est un véritable contrat ; il en résulte immédiatement que cette charge ne peut être imposée que lors de la conclusion de ce contrat. D'où la dualité de régime qui en est résultée ; les titulaires de concessions antérieures à 1919 se trouvant hors d'atteinte de cette charge, alors que les nouveaux exploitants (concessionnaires et permissionnaires spéciaux) se la voient imposer. Il eut été cependant très facile de légiférer pour obvier à ce résultat ; il suffisait d'établir cette charge sous forme d'impôt et non de clause contractuelle ; alors tous auraient été sur pied d'égalité. Pourquoi donc n'a-t-on pas agi ainsi ? En logique nous ne voyons aucun motif valable ; le législateur n'a aucune bonne raison d'établir des charges financières qui ne soient pas fis-

cales ; car, il ne trompe personne et tout le monde sait qu'en définitive, c'est toujours l'Etat qui en bénéficie. Cependant nous croyons apercevoir trois raisons pratiques se coordonnant entre-elles pour former en quelque sorte un processus : une raison fiscale, une raison politique, une raison historique.

Raison fiscale. Les divers impôts, après la guerre, se trouvaient augmentés chaque année pour faire face aux besoins sans cesse croissant de l'Etat, tous s'en plaignaient ; aussi le reproche qu'on allait adresser plus tard au régime instauré, fut-il sur le moment une des causes de l'adoption du projet ; créer un impôt nouveau, c'eût été élever contre soi tous les assujettis, au contraire, se réserver une ressource à la charge de ceux qui n'ont encore aucun droit n'est pas très dangereux.

Raison politique. Certains esprits demandaient la nationalisation des mines ; beaucoup cherchaient un moyen qui permît de leur laisser croire qu'on allait leur donner gain de cause sans cependant faire quoi que ce soit en ce sens. Etablir un impôt supplémentaire, cela ne les eut nullement satisfaits ; dire que par la suite, les actes d'exploitation ne seraient plus délivrés que si le requérant admettait le partage des bénéfices avec l'Etat, cela semblait rapprocher la nouvelle institution d'une sorte de régie intéressée.

Raison historique. La loi de 1919 ne fut que le résultat d'une lente évolution due à l'Administration, nous avons déjà remarqué que ce texte législatif avait eu pour but de régulariser la pratique antérieure. Or, à cause même de l'absence de législation à cet égard, l'Administration ne pouvait exiger la promesse d'une participation quelconque (fonds de concours, oeuvres d'assistance...), qu'avant l'octroi de la concession et comme condition de celle-ci. Le législateur aurait donc suivi les mêmes errements sans s'apercevoir que ses pouvoirs lui permettaient d'agir autrement.

C'est cette dernière raison qui nous paraît la plus déterminante.

Pour soumettre toutes les exploitations au même régime financier, il suffirait donc de faire voter le taux de cette participation dans la loi de finances, voyons cependant si cette charge est bien fondée et équitable.

β) *Le fondement de la participation de l'Etat.*

Pour faire admettre plus facilement cette innovation, on s'est surtout attaché à l'assiette de la charge nouvelle. On a dit : non pas participation aux bénéfices, mais seulement participation aux superbénéfices. L'exploitant sera toujours assuré d'une juste rémunération de son capital, on lui accordera le prélèvement d'un intérêt, aujourd'hui presque moitié plus élevé que celui de la valeur qui sert de base dans notre système financier, la rente française ; ce ne sera que lorsque l'exploitation produira un revenu supérieur, qu'un partage se fera. Dans ce dernier cas, le bénéfice réalisé ne sera pas le seul résultat de l'ensemble des efforts poursuivis en vue de l'extraction du minerai, mais il sera également, en partie, la conséquence de la situation économique où se trouve placé l'exploitant ; or cette situation a été créée par la collectivité, il est donc normal que cette même collectivité, — représentée pour les besoins de la cause, par l'Etat-domaine, — qui a été la cause partielle de la valeur des produits de la mine, puisse en bénéficier pour partie. Nous estimons que ce raisonnement est vicieux en lui-même, et que, même en admettant le bien fondé de la doctrine précédente, la solution adoptée est insoutenable, parce qu'en quelque sorte boiteuse.

Nous disons d'abord que nous ne pouvons admettre la justification donnée. En effet celle-ci n'est pas spéciale à l'exploitation de mines et le même raisonnement pourrait s'appliquer pour toute industrie, pour tout commerce. Si un industriel peut tirer de certaines transformations de matières un bénéfice appréciable, c'est que la collectivité lui a procuré des débouchés, à moins que ce ne soit l'Etat qui lui ait réservé la production ; dans les deux cas, s'il réalise des bénéfices considérables, lui réservera-t-on seulement une rente jugée suffisante, après quoi on l'obligera au partage du reste ? Si un commerçant vient à s'établir dans une région lui permettant le maintien d'un prix de vente de beaucoup supérieur à celui d'achat pour une marchandise déterminée, la région où il s'est installé, viendra-t-elle lui demander le partage de ses superbénéfices ? Une telle conception aurait un résultat immédiat

l'enchérissement du prix de la vie, augmentant par là même les charges des collectivités (pour nous en tenir à des raisons purement économiques), donc, en définitive, aucun profit n'en résulterait. Pourquoi vouloir appliquer aux exploitations minières un régime qui ailleurs serait impossible? L'inconvénient s'accentuerait même pour elles par suite de la limitation, à l'intérieur de la terre, d'un minerai donné. Comme cette argumentation repose sur des données beaucoup plus économiques que juridiques, nous n'insisterons pas, nous nous satisferons seulement de ce qu'elle nous a permis de montrer que la discussion sur le fond était très possible.

Quoiqu'il en soit, admettons que le raisonnement précédent ne soulève, en lui-même, pas d'objections; l'exploitant de mines, bénéficiant, dans une large mesure, des conditions économiques de la société actuelle, doit de son côté, partager avec elle les produits qu'il tirera de la mine. Va-t-il s'en suivre nécessairement qu'il sera juste que l'Etat demande à l'exploitant une partie de ses superbénéfices, pour nous en tenir uniquement à notre législation positive? Nous ne le croyons pas encore. Pour pouvoir raisonner autrement, il faudrait en effet commencer par établir que ces superbénéfices ne fussent pas la contrepartie de charges et de risques particuliers et spéciaux à l'exploitation de mines, de « supercharges » et de « super-risques ». Or, si on jette un coup d'oeil sur les statistiques de tentatives d'exploitations, on remarque que depuis un siècle et demi, il y a une moyenne de cinquante à soixante pour cent d'entreprises qui ont avorté; en outre, parmi celles qui ont réussi à se créer, bon nombre n'ont pu supporter les charges imposées et ont été par la suite abandonnées; enfin certaines ne doivent leur existence actuelle qu'à l'effort considérable des dirigeants qui ont dû y engloutir des capitaux beaucoup plus considérables qu'ils ne le prévoyaient. Dans tout ceci nous ne comptons pas les risques ordinaires d'exploitation qui peuvent être cependant considérables, parce que, d'après la fixation de l'assiette du « partage des bénéfices », ils se trouvent mis hors de cause.

En définitive, nous retiendrons que les « superbénéfices » sont contrebalancés originairement par des « superrisques ». Cela eut été déjà suffisant pour mettre les pouvoirs en garde contre toute idée d'affectation différente. De plus, une dernière considération est encore beaucoup plus déterminante. Puisque « superbénéfices » et « superrisques » sont la conséquence l'un de l'autre, si l'Etat veut exiger le partage des premiers, il doit, en toute équité, partager également les seconds ; or de cela il ne peut être question. Lorsqu'un grave accident se produit et que l'Etat intervient financièrement, c'est qu'il s'agit d'une sorte de calamité publique ; l'Etat prend en charge les secours qui sont dûs aux tiers, mais après que l'actif de l'exploitation minière et, avec lui, celui de chacun des dirigeants, se sont montrés insuffisants. C'est donc toujours l'exploitant qui assure tous les risques de l'entreprise.

En théorie, le partage avec l'Etat, même exclusif d'un revenu normal, apparaît donc comme une clause léonine dans le contrat entre l'exploitant et l'Administration. Si l'exploitation est normale, elle assurera au premier un revenu également normal ; si elle est déficitaire, ce sera toujours lui seul qui supportera les conséquences ; mais, s'il arrive qu'elle produise des bénéfices énormes, l'Etat se présentera pour en toucher une partie. Voilà d'une façon peut-être un peu brutale comment apparaît la conception légale actuelle de la participation aux bénéfices.

γ) *La quotité de cette charge.*

Cependant avant de conclure, examinons comment la question se présente en pratique. Nous avons déjà vu que, dans le cas d'une concession, la quotité de la participation était réglée par le cahier des charges-type, mais que, dans le cas de permis d'exploitation, les modalités étaient laissées au choix de l'Administration ; nous avons vu également que cela devait se comprendre en ce sens que celle-ci pouvait, dans des circonstances de fait particulières, diminuer la charge du permissionnaire. Les taux fixés par le cahier des charges-type d'une catégorie déterminée, limite donc supérieurement la charge de tout exploitant et c'est sur elle que nous

allons raisonner. Voici le plus fort barème établi par le décret du 24 avril 1920 portant approbation du cahier des charges-type. Il s'agit d'une redevance progressive : 10 % sur la fraction du superbénéfice inférieure à 2 % du capital investi ; 15 %, pour la fraction de 2 % à 4 % du capital ; 20 % pour celle de 4 % à 6 % ; 25 %, pour celle de 6 % à 10 %..., jusqu'à 75 %, pour la fraction supérieure à 100 %. En admettant pour la simplicité des calculs un intérêt réservé de 8 % (rente française produisant par exemple 6 %), on voit que si l'exploitation produit 8 %, l'exploitant conserve le tout ; si le revenu s'élève à 10 %, il devra verser 2 ‰ à l'Etat ; pour 12 %, il versera 5 ‰ ; pour 14 %, 9 ‰ ; pour 18 %, moins de 2 % ; pour 28 %, moins de 5 %..., etc. On voit donc par là que la quotité n'est pas, en elle-même, considérable, puisque l'exploitant aura un bénéfice net de 15 %, avant de donner 1 % à l'Etat. Il ne faut pas en effet rapprocher immédiatement les taux de 10 %, 15 %..., 75 %, applicables pour le calcul du partage des super-bénéfices, à celui de 25 % de la taxe proportionnelle ni à celui de 5 % de la taxe sur les produits extraits. Il serait fastidieux de démontrer ici en quoi consiste la différence ; nous nous bornerons à compléter, à ce sujet, l'exemple que nous avons pris précédemment. Pour simplifier, nous admettrons —, ce qui est vrai grosso modo, — que le capital investi est le même que celui servant de base au calcul du partage des bénéfices et que le revenu réel est celui sur lequel porte la taxe proportionnelle. Considérons une exploitation ayant produit, pour une année donnée, un bénéfice net, sauf taxes, de 20 % du capital, — nous allons, pour simplifier les calculs, raisonner sur le cas de concession, ayant montré précédemment l'équivalence fiscale existant en pratique dans ce cas entre ce régime et celui du permis spécial — ; la taxe proportionnelle s'établira sur la base de 25 % du revenu, soit 5 % du capital, il restera donc après paiement de cette taxe, un produit de 15 % du capital ; or nous venons de voir que, dans ce cas, la part revenant à l'Etat (y compris le personnel) était de 1 % du capital, en définitive l'exploitant bénéficiera de 14 %. On voit donc, alors que les bases de

la taxe proportionnelle et de la participation étaient voisines (25 % pour la première et 20 % pour la seconde), que cette dernière est beaucoup moins lourde que l'autre (cinq fois moins dans ce cas, qui semble ne devoir jamais être atteint). Il aurait fallu que nous eussions admis un revenu net — sauf taxes — de 40 %, pour que le taux de la redevance, pour le partage des bénéfices, soit moitié de celui de la taxe proportionnelle. Il est nécessaire de prêter attention à ce que, dans tout ce qui précède, nous avons toujours mis les choses au mieux et qu'en pratique de telles situations ne se présenteront pas fréquemment ; du moins d'elles-même, car nous n'entendons pas tenir compte de modifications économiques telles que celles produites par la grande guerre ; nous avons toujours parlé de produit net, or, on peut compter maintenant les exploitations qui produisent dans ces conditions 14 %, quant à celles qui pourraient produire 25 %, il est inutile d'en parler.

Cette participation n'est donc réellement à envisager, en pratique, que pour un nombre infime d'exploitations et son rendement paraît devoir être assez faible. Etant donné son fondement juridique inadmissible, il aurait été préférable de ne pas l'envisager. Si, par suite de l'augmentation des prix d'avant-guerre, certaines exploitations se trouvaient dans une situation de prospérité tout à fait spéciale, uniquement due à des facteurs indépendants de l'action de leurs dirigeants, on eût pu les astreindre à une taxe exceptionnelle — comme celle sur les bénéfices de guerre, mais basée sur d'autres données — et ainsi aucune objection juridique n'aurait pu être formulée.

En tous cas, si le législateur est excusable d'avoir établi cette charge en 1919, — période troublée —, il l'est beaucoup moins de l'avoir maintenue en 1927. Il eut été alors marqué de la supprimer du régime tant du permis spécial que du permis ordinaire, d'autant plus que ces deux situations étaient légalement confondues juridiquement.

b. La participation du personnel

La loi de 1919 avait établi en même temps que le principe de la participation de l'Etat aux bénéfices, celui de la

participation du personnel. La loi de 1927 n'a, comme nous l'avons vu, mentionné que la première. Il semble donc que cette question ne doive pas nous arrêter longtemps. Cependant, dans l'état actuel des textes, elle pourrait susciter quelques difficultés, aussi nous croyons-nous obligé de donner à cet effet quelques explications.

D'abord, nous ne croyons pas que la question de l'existence même de cette charge puisse être mise en doute. On ne peut guère soutenir qu'il s'agisse d'un manque de précision du texte, ou d'un oubli de la part du législateur ; si celui-ci avait voulu admettre, dans le cas du permis spécial, la double participation de l'Etat et du personnel aux bénéfices, il l'eût dit explicitement comme en 1919. En l'absence d'un texte, il est impossible d'envisager la possibilité de l'établissement d'une clause de ce genre ; les charges de l'exploitant, — autres que celles provenant de considérations purement techniques —, ne peuvent être créées que par un acte législatif, l'Administration ne saurait pas se substituer au législateur. Nous croyons même que, par son silence, le législateur a entendu abolir tacitement cette charge dans le cas du permis d'exploitation. Voyons d'ailleurs rapidement quels étaient le fondement et le résultat de cette clause dans le cas de concession.

L'idée originale est celle que nous avons reproduite à propos de l'étude précédente. Il s'agit de « superbénéfices », il faut en faire bénéficier tout le monde ; l'Etat pense naturellement d'abord à lui, puis au personnel de la mine. Or, pour ces derniers, c'est manifestement confondre deux théories opposées ; ou on admet que l'exploitation est faite par des capitalistes, et il est impossible d'attribuer équitablement les bénéfices (ou partie) à d'autres qu'à eux-mêmes, ou il faut admettre l'exploitation par participation ouvrière et alors on pourra reconnaître l'attribution des bénéfices au personnel ; dans le dernier cas, le personnel ne se présentera pas comme organe du travail, mais comme entrepreneur. De plus, la position prise par le législateur est soumise aux mêmes critiques que celles qui ont été adressées, en ce qui concerne l'Etat, relativement à la répercussion des « superrisques et supercharges ». C'est probablement

pour ces raisons que le législateur de 1927 n'a pas cru devoir persévérer dans cette voie. Enfin, la pratique y avait peut-être aussi beaucoup aidé ; la participation du personnel aux bénéfices nous apparaît, en effet, comme de la poudre jetée aux yeux des ouvriers ; elle se compose du quart de la somme perçue par l'Etat, comme nous l'avons établi précédemment. Or considérons, dans les exemples que nous avons pris, quelle serait la part du personnel : dans l'exploitation ayant un revenu net de 25 %, pour laquelle l'Etat prélèverait, — taxe proportionnelle et participation aux bénéfices ensemble, — 15 %, le personnel ne recevrait que 1 % ; dans l'autre exemple où le revenu serait de 14 % et la part de l'Etat de 6 %, le personnel devrait partager les vingt cinq dix millièmes ou 0,25 %. On voit par là quelle peut être la part d'un ouvrier du fonds dans la répartition générale — au cas où celle-ci aurait lieu —. Si on ajoute toutes les modalités qui sont subsidiaires au partage en nature, on est amené à considérer à sa juste valeur cette disposition d'intérêt purement électoral. Quoi qu'il en soit, la loi de 1927 l'a rejetée ; nous n'avons donc qu'à nous demander quelle va être la conséquence pratique de ce rejet.

La participation étant fixée par la loi de 1919¹, comme devant bénéficier pour les trois quarts à l'Etat, et pour un quart au personnel, on peut se demander quel sera le régime applicable pour le permis spécial.

L'Etat s'appropriera-t-il la part réservée au personnel sous le régime des concessions ; ou, au contraire, ne bénéficiera-t-il toujours que de la même participation, la valeur attribuable au personnel restant la propriété de l'exploitant ? Etant donnée la raison d'être de la loi de 1927 et son texte précis, nous opinerons vers la seconde solution. Par le régime du permis d'exploitation, le législateur a voulu établir un mode d'exploitation minière plus souple et moins onéreux que celui de la concession ; si donc, dans la participation aux bénéfices, on changeait seulement le bénéficiaire, cela n'influerait pas sur le quantum, les charges du régime demeurerait les mêmes, ce qui serait contraire à

1. Art. 2-9° *in fine*.

l'esprit général de la loi. D'autre part, nous avons montré que les charges que l'Administration pouvait imposer au titulaire du permis spécial, ne pouvaient pas être plus fortes que celles relatives au cas de concession ; si on voulait stipuler la participation de l'Etat seul aux bénéfices sur la base de 100 pour 100 de l'échelle établie par le décret de 1920, on augmenterait les charges sur ce point. Aussi, cela nous paraît impossible. Par conséquent, par suite du défaut de reconnaissance d'un droit pour le personnel dans la participation aux bénéfices, le permissionnaire sera avantagé d'un quart sur le concessionnaire.

**C. — Conclusion sur le régime fiscal et financier
du permissionnaire.**

S'il faut toujours se méfier des avantages que le législateur paraît vouloir concéder, rien n'est plus vrai qu'en notre matière. Le régime financier du permis d'exploitation paraît peut-être alléchant à première vue ; mais, lorsqu'on l'analyse et qu'on le compare à celui cependant très lourd des autres modes d'exploitation, on est amené à constater que la différence n'est pas très sensible. Cela, nous l'avons vu, tient surtout à ce fait que le législateur a manqué d'analyser la situation pratique du permissionnaire d'exploitation. Il l'a trop conçue comme ressemblant à celle du permissionnaire de recherches : or les deux buts sont très différents. Le permissionnaire de recherches effectue des travaux en vue d'établir l'exploitabilité d'un gisement, il n'espère de résultats pécuniaires que dans la vente de son travail si celui-ci donne les résultats escomptés ; or, tout à la fois pour lui permettre d'augmenter ses dispositions financières et pour faire bénéficier l'intérêt général de produits qui se trouveraient peut-être perdus, l'Etat lui permet de tirer parti des matières extraites, à charge d'une redevance sur le tonnage ; l'imposition n'est pas injuste puisque ce que le bénéficiaire tire de ces matériaux est, en quelque sorte, accessoire à l'affaire. Au contraire, le permissionnaire d'exploitation a pour but principal l'exploitation de la mine : dans l'établissement de l'imposition

il faudra donc tenir compte des deux parties de son industrie, profits et pertes. Une taxe semblable à celle des concessions quant à l'assiette, mais d'un taux plus modéré, serait préférable. Cette sorte d'imposition aurait de plus l'avantage de mieux répartir le montant des taxes dans le temps ; pour un même tonnage extrait, pendant un certain nombre d'années, les charges d'exploitation ne sont pas les mêmes et sont beaucoup plus fortes pendant les premières années ; seule une imposition sur le revenu net permettrait d'en tenir compte.

SECTION III

OBLIGATIONS ENVERS LES PROPRIÉTAIRES DE LA SURFACE

Légalement, les propriétaires du sol peuvent avoir droit à une double indemnité de la part de l'exploitant de mines. L'une, trouvant sa source, soit dans un quasi-délit, soit dans un quasi-contrat, n'est reconnue que dans le cas où l'exploitant cause des dégâts à la surface par le fait de son exploitation ou use de la faculté, en vertu des articles 43 et 44 de la loi de 1810, soit d'occuper certains terrains, — si ceux-ci sont compris dans le périmètre accordé —, soit de les exproprier, — s'ils se trouvent à l'extérieur. L'autre consiste dans une redevance au prorata de la surface délimitée par le périmètre attribué à l'exploitant, correspondant originairement à une idée d'expropriation de la mine.

Nous avons traité la première en même temps que les droits reconnus à l'exploitant sur la surface, dont elle n'est que la contre-partie ; nous n'y reviendrons pas, au surplus elle n'offre pas ici de particularité.

Au contraire, la seconde présente un double intérêt : théorique et pratique. Théorique, car il faut se demander quelle est actuellement la cause de cette charge et nous verrons qu'elle n'existe plus ; pratique, parce que, admise quand même par le législateur, elle n'a pas été reconnue par l'Administration.

Rappelons brièvement les textes en présence desquels nous nous trouvons. La loi de 1810 porte dans son texte actuel : article 6, « cet acte — de concession — règle les droits des propriétaires de la surface sur les produits de la mine » et article 42, « le droit accordé par l'article 6... au propriétaire de la surface sera réglé sous la forme fixée par l'acte de concession ». La loi de 1927 mentionne, dans son article 7, qu'un règlement d'administration publique déterminera « les taux et les modalités de la redevance tréfoncière qui sera due par le titulaire du permis aux propriétaires du sol » ; ce règlement étant le décret du 29 avril 1928, article 15 : « La redevance tréfoncière due aux propriétaires du sol par le titulaire du permis d'exploitation est fixée à une somme une fois payée de un franc par hectare de terrain compris dans le périmètre du permis d'exploitation ».

La divergence de ces textes nous oblige d'abord à rechercher si la conception, tant du législateur que de l'Administration, n'a pas variée.

Nous avons dit, dans notre introduction, comment en 1810, le propriétaire du sol était de ce fait reconnu également propriétaire de la mine et comment l'acte de concession de cette mine à un tiers emportait expropriation du superficiaire, moyennant la reconnaissance d'une juste indemnité qui, d'après l'article 42 de la loi de 1810, était réglée par l'acte de concession. En pratique cette indemnité ne pouvait pas être un capital comme dans les autres cas d'expropriation ; il était impossible de demander au futur exploitant la réalisation de capitaux suffisants tant pour la mise en action de la mine, que pour le paiement immédiat de la valeur de cette mine ; aussi, la coutume s'établit-elle de transformer cette indemnité en rente qui prit le nom de redevance tréfoncière et de la baser sur la mine elle-même, en la proportionnant soit à la quantité de produits extraits, soit à l'étendue du périmètre, soit aux deux à la fois. Ce fut le deuxième procédé qui prédomina et, à l'heure actuelle, il est à peu près le seul employé. Le principe légal était donc établi que l'exploitant devait verser au propriétaire superficiaire, pour purger les droits

que ce dernier avait sur la mine, une rente annuelle proportionnelle à l'étendue en surface de la mine et appelée rente tréfoncière. Cependant, le principe de droit naturel de l'indépendance du tréfonds de la surface ne devait pas tarder à amener une évolution et, en conséquence, on vit la valeur de la redevance diminuer jusqu'à devenir insignifiante, l'Administration profitant de la délégation sans condition à elle donnée par le législateur, pour réduire à presque rien cette redevance. Sous cette seule législation, la légalité sur ce point était toujours observée, et elle l'aurait été même si l'Administration, abandonnant la coutume de la rente tréfoncière, n'avait reconnu au superficiaire que le droit à une somme une fois payée, celle-ci fut-elle uniquement de principe ; c'est ce qu'elle ne devait faire que beaucoup plus tard (à l'heure actuelle, l'Administration n'accorde au superficiaire qu'un droit à une somme une fois versée par le concessionnaire, de trois francs par hectare).

La loi de 1919 n'ayant fait que reproduire incidemment les termes de 1810, la position restait la même et cependant la conception du législateur avait complètement changé. L'idée d'expropriation était beaucoup trop lointaine pour qu'on y songeât encore et les conséquences mêmes de la loi de 1919 portent à croire que le législateur a considéré les mines comme appartenant toujours à l'Etat¹. Comment alors reconnaître des droits sur les produits de la mine, aux propriétaires superficiaires ? Cela est incompréhensible et constitue une anomalie dans notre système législatif. Nous ne pouvons en trouver la cause, que dans le défaut de précision des principes généraux ; il a certainement semblé à quelques-uns que, si on supprimait la redevance tréfoncière, on restreignait les droits des propriétaires fonciers et cette idée est renforcée par la conception que Planiol², se fait de la redevance tréfoncière ; il la considère comme une survivance du « droit utile » dans le fief. Or, nous avons montré que ce point de vue, offrant peut-être un très grand intérêt historique, ne pouvait cependant être suffisant pour

1. Voir *supra*, p. 46.

2. *Op. cit.* p. 687 n° 2236 et p. 747 n° 2408.

expliquer, depuis 1919, la survivance de la rente tréfoncière ; le superficiaire n'a, de part sa situation, aucun droit sur ce qui existe dans le tréfonds du sol dont il a la propriété, donc l'exploitation de celui-ci ne doit donner lieu à aucune redevance. S'il vient à être gêné dans son exploitation superficière, il sera naturellement dédommagé de la perte subie ; en tout état, il n'aura en définitive lieu de se plaindre d'aucun dommage.

Tel est l'aspect de la situation ; il semble qu'il doit être le même qu'il s'agisse d'une concession ou d'un permis d'exploitation.

C'est, en effet, ce qu'a pensé l'Administration qui a fixé, pour les dernières concessions et les permis d'exploitation accordés, à une somme une fois fixée (trois francs dans les premiers cas et un franc dans les seconds), l'indemnité à payer au superficiaire. Comme nous venons de le voir, cela répond parfaitement à l'idée qu'on se fait de cette charge : simple survivance de l'effet d'un droit disparu. Mais, si, en équité, la solution de l'Administration paraît exempte de tout reproche, peut-on du moins se demander si elle est d'une légalité parfaite.

Pas de difficultés pour le cas de concession, la législation de 1810 n'ayant formulé aucune condition limitant les pouvoirs de l'Administration ; celle-ci, considérant que le superficiaire n'a qu'un droit insignifiant, ne lui accorde qu'une indemnité insignifiante.

Mais, dans le cas d'un permis d'exploitation, l'article 15 du règlement d'administration publique fixant la redevance tréfoncière à un franc par hectare, une fois versé, ne contient-il pas une contradiction et ne va-t-il pas aussi pour partie à l'encontre de l'article 5 de la loi de 1927 qui prévoit une redevance ? En effet l'expression de redevance ne peut s'appliquer qu'à une rente payable à termes fixes, généralement chaque année ou partie d'année ; or considérer le paiement d'une somme une fois versée comme l'équivalent de celle d'une rente, c'est dénaturer, sinon la volonté du législateur — car il semble difficile de croire qu'à ce sujet ses sentiments ont varié depuis 1919 —, du moins la signification normale des termes qu'il a utilisés.

Il y a peut-être là quelque chose d'abusif d'un point de vue exclusivement théorique, mais, étant donné que l'accord est aujourd'hui réalisé sur ce sujet, on ne peut guère critiquer l'Administration d'avoir établi une égalité de régime en adoptant pour le permis d'exploitation le même système qu'elle avait, après une longue évolution, été amenée à admettre pour le cas de concession.

En définitive, on voit donc que cette obligation est en pratique à peu près inexistante.

* * *

Nous avons ainsi terminé l'étude des obligations imposées au permissionnaire. Celles-ci ne constituent pas le maximum de charges que peut supporter un exploitant ; nous n'avons, en effet, mentionné dans ce chapitre que les obligations principales ; à côté d'elles il en existe une multitude d'autres que des circonstances techniques imposent et qui varient suivant les conditions dans lesquelles le permissionnaire se trouve placé.

A nous en tenir uniquement aux obligations que nous venons de considérer, nous voyons que les charges du permissionnaire sont déjà très lourdes, contrairement à ce qu'on pouvait supposer.

CHAPITRE TROISIEME

LE CONTENTIEUX EN MATIÈRE DE PERMIS D'EXPLOITATION

Une étude des droits et obligations attachés à une situation juridique déterminée est toujours insuffisante à elle-même : d'une part, le législateur n'a pu prévoir tous les cas, à côté de ceux qu'on rencontre toujours et pour lesquels il a indiqué la solution générale, il en existe une multitude d'autres qui restent en suspens ; d'autre part, même pour les cas qu'il a envisagés, il se peut que le texte existant puisse prêter à confusion. Dans les deux cas, il est nécessaire qu'une autorité ait compétence pour fixer le droit. L'étude de ces matières constitue celle du contentieux. D'après ce qui précède, nous voyons que ce contentieux se divise en deux parties : d'une part, le contentieux en interprétation des actes établissant la possibilité d'exploitation et, d'autre part, le contentieux en contestation ou en reconnaissance d'un droit. Notre travail devrait donc se compléter par l'étude du contentieux en matière de permis d'exploitation et cette partie devrait, en raison même de son importance, nous retenir longtemps.

Il nous a semblé qu'une telle étude ne pouvait se comprendre que si elle reposait en grande partie sur la jurisprudence. Or, en notre matière, nous n'avons encore connaissance d'aucune décision, ni même d'aucun litige qui aurait pu s'élever tant au sujet de l'octroi d'un permis, que des difficultés qui auraient pu se présenter au sujet de la mise en action d'exploitation par ce moyen. Cela n'est

d'ailleurs pas étonnant, étant donnée la date très récente de la législation qui a créé ce nouveau mode d'exploitation. Aussi, ne nous attarderons-nous pas beaucoup sur ce sujet bien qu'il présente un grand intérêt ; nous nous contenterons d'en donner les grandes lignes. Lorsqu'un litige prend naissance, deux questions se posent successivement : quelle sera l'autorité compétente pour en fixer la solution et, d'après les données du litige, quelle sera la solution adoptée ?

Il est impossible, *a priori*, de prévoir quelles seront les affaires contentieuses qui se présenteront au sujet du permis d'exploitation ; ainsi que nous venons de le rappeler, aucune n'a encore pris naissance, aussi, ne pouvant connaître les difficultés susceptibles de s'élever, nous n'avons pas la possibilité d'indiquer les solutions éventuelles. Comme il est probable que les litiges qui se révéleront au sujet du permis d'exploitation seront à peu près les mêmes que ceux qu'a connus le régime des concessions, nous pourrions choisir, parmi les causes qui se sont présentées sous ce régime, les plus caractéristiques et en rappeler les solutions qui seront vraisemblablement les mêmes dans notre cas ; nous préférons cependant nous reporter aux études déjà faites, en raison de la diversité extrême des cas et de ce que nous ne pouvons rien dire qui puisse y ajouter.

La question de la détermination de la compétence présente, en revanche, un intérêt spécial, car d'elle dépendra la solution donnée aux litiges et peut-être aussi, la conception qu'on peut avoir de la nature de l'exploitation minière. La loi de 1927 est absolument muette à son égard et il semble que les règles applicables au cas de concessions ne soient pas nécessairement celles qui seront appliquées au cas de permis d'exploitation. Le défaut de précision de la compétence juridictionnelle constitue au surplus une grave lacune dans notre droit minier, nous allons en dire quelques mots.

Remarquons d'abord qu'un titulaire d'un permis d'exploitation, — comme d'ailleurs un concessionnaire, — est susceptible, pour des litiges concernant son industrie, de se présenter devant toutes les sortes de juridiction exis-

tantes, malgré leur diversité ; ce ne sera pas seulement la suite des tribunaux judiciaires de droit commun, (depuis la justice de paix jusqu'à la cour de cassation), tant civils que répressifs, mais encore tous les tribunaux administratifs, les tribunaux de commerce depuis 1919, ainsi que les tribunaux spéciaux, conseils de prud'hommes, comités spéciaux...Evidemment, pour un litige déterminé, le permissionnaire n'aura pas un choix arbitraire entre toutes ces juridictions ; presque toujours, l'une d'elles pourra seule être saisie de l'affaire et la juger, mais c'est justement dans cette détermination qu'apparaissent les difficultés.

Quelles seront les règles générales qui permettront de déterminer la juridiction compétente ?

Il n'y a pas de difficulté spéciale pour les tribunaux qui ne se voient reconnus qu'une compétence limitée, tels, par exemple, pour ne prendre que les principaux, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Pour les premiers, ils ne pourront connaître, en principe, que des litiges entre exploitant et autres commerçants ; pour les seconds, des litiges à l'égard des ouvriers et employés. L'exploitant de mines se trouve donc être, à leur égard, soumis au même régime que tout autre industriel.

En ce qui concerne la compétence de chaque juge dans chaque catégorie judiciaire ou administrative, il ne peut davantage y avoir de doute : en ce qui concerne les tribunaux judiciaires, il existe une hiérarchie, chacun étant compétent pour un litige suivant la valeur ou les conditions du litige envisagé ; de même, pour les tribunaux administratifs, la compétence des conseils de préfecture est limitativement déterminée.

Les plus graves difficultés viendront donc à peu près uniquement lorsque il faudra se demander si l'affaire doit être portée devant une juridiction administrative ou judiciaire.

Pour résoudre, dans les principes, cette importante question, nous allons commencer par distinguer le contentieux en interprétation de l'acte permettant l'exploitation et le contentieux en reconnaissance ou contestation de droits quelconques.

a. Recours en interprétation

Pour le contentieux en interprétation, la question ne semble pas en pratique, présenter de difficultés : la seule juridiction qui se reconnaîtra la compétence exclusive pour interpréter une clause quelconque de l'acte en vertu duquel l'exploitation est possible, — que ce soit d'ailleurs un acte de concession, ou un permis ordinaire, ou un permis spécial —, sera le Conseil d'Etat.

L'Administration ne voudra, en effet, jamais admettre un autre contrôle et elle soulèvera le conflit chaque fois qu'un individu tentera de ne pas se conformer à cette pratique. Or, quelle que soit la situation au fond, il suffit de remarquer que, dans tous les cas où des conflits ont été soulevés, les autorités judiciaires ont volontiers laissé la connaissance des affaires aux juridictions administratives qui en ont profité pour augmenter considérablement leur compétence. Depuis un siècle et demi, la jurisprudence du Tribunal des Conflits est très significative à cet égard.

Si cela paraît naturel à première vue, il n'en reste pas moins vrai que l'attribution aux tribunaux administratifs de la compétence de la généralité de cette matière est difficile à justifier en droit strict.

C'est cependant ce que nous allons essayer de faire.

Voyons d'abord sur quels principes repose cette compétence des juridictions administratives et, en premier lieu, précisons, une fois pour toutes, de quelle juridiction administrative il s'agit exclusivement.

Dans tous les cas, lorsqu'il existe plusieurs juridictions, ayant même compétence territoriale, une hiérarchie s'impose entre ces juridictions ; mais il ne s'en suit pas que toute affaire doive aller en premier lieu devant les juridictions d'ordre le moins élevé, quitte par voie de recours à venir par la suite devant les autres juridictions de rang supérieur. Au contraire, dans chaque classe, il existe une juridiction de droit commun qui connaît de tous les litiges dont la compétence n'a pas été attribuée à une autre juridiction et c'est ainsi qu'on admet notamment, car il n'y a pas de textes précis, que c'est le Conseil

d'Etat qui est juge de droit commun en matière administrative. Donc tout litige, sur une question d'interprétation, devra être porté devant le Conseil d'Etat, si du moins on établit la compétence des tribunaux administratifs. C'est donc cette seule question qui est difficile et qu'il nous faut résoudre.

L'idée génératrice de la conception d'une juridiction administrative placée à côté des juridictions judiciaires, prend sa source dans l'équivalence d'autorité entre les organes administratifs et judiciaires, équivalence qui rend impossible le contrôle de l'une par l'autre et qui est sanctionnée législativement par la loi des 16-24 août 1790 toujours en vigueur. Sans nous attacher cependant exclusivement à cette manière de voir qui a été cependant admise à un moment donné et d'après laquelle ce serait seulement le contentieux des seuls actes d'autorité qui relèverait du Conseil d'Etat, rappelons précisément, pour la compréhension des développements suivants, quelle est maintenant, en jurisprudence, la manière de concevoir cette prérogative. L'accord est réalisé pour admettre que la jurisprudence donne compétence aux tribunaux administratifs non seulement lorsqu'il s'agit d'interprétation d'actes d'autorité de l'Administration, mais encore d'actes concernant les services publics quelle que soit leur nature.

Comment la question se présente-t-elle pour l'interprétation d'un permis d'exploitation ?

Pour le permis ordinaire, aucune difficulté quant à présent ; il s'agit uniquement d'un acte d'autorité qui légalement, de part sa nature, ne peut contenir de clauses contractuelles, la compétence du Conseil d'Etat se justifie aisément. Cependant, nous avons rencontré dans le cours de cette étude, une question qui pourrait soulever des difficultés. L'Administration pourrait être tentée d'exiger, — elle l'a même fait une fois —, des clauses autres que celles prévues légalement, ces clauses constituent pour partie un contrat ; comment justifier, pour elles la compétence des tribunaux administratifs ?

La question se posera de même pour le permis spécial qui, ainsi que nous l'avons vu, constitue légalement un

acte mixte, partie d'autorité (décret proprement dit) et partie contractuel (cahier des charges annexé).

Pour l'interprétation du décret, la question est relativement simple, elle est la même que celle que nous venons de poser pour ce qui concerne le permis ordinaire, il s'agit avant tout d'un acte d'autorité par nature, or celui-ci échappe, par là même, à la compétence des tribunaux judiciaires; s'il renferme des clauses contractuelles, elles sont normalement illégales, donc ne devraient pas exister et la nature de l'acte dans son ensemble ne peut en être modifiée. Ce doit donc être au Conseil d'Etat d'en prononcer la nullité.

Mais la question est beaucoup plus délicate en ce qui concerne le cahier des charges annexé au permis spécial, cahier des charges qui constitue, lui, uniquement un contrat entre l'Administration et l'exploitant; (par exemple, l'absence de la participation du personnel aux bénéfices pourra soulever des difficultés). Ici tout raisonnement aboutit à une contradiction, quel que soit le point de départ admis.

Nous avons vu que ce qui distinguait le cahier des charges d'une exploitation minière, d'un cahier des charges de travaux publics, était justement ce fait que l'exploitation de mines ne pouvait être considérée comme un service public, mais uniquement comme une industrie privée et que, par conséquent, les travaux d'exploitation ne pouvaient pas être assimilés à un travail public; or, puisque la jurisprudence n'admet la compétence du Conseil d'Etat, en dehors des actes d'autorité, que s'il s'agit d'actes contractuels se rapportant à un service public, il serait nécessaire de réserver le contentieux de ces matières aux seules autorités judiciaires.

Si on part, au contraire, du fait qui, en pratique, ne fait aucun doute, que le Conseil d'Etat est compétent, comme il ne s'agit pas d'acte d'autorité, il faut admettre que l'exploitation d'une mine constitue à ce point de vue un service public.

Dans les deux cas, nous sommes en présence de conclusions inacceptables, mais la contradiction n'est pas la même.

Nous avons montré dans le cours de cet ouvrage, qu'il était impossible d'assimiler l'exploitation minière à un service public, — nous rappellerons seulement que cela conduirait à admettre, d'après les textes législatifs actuels, la possibilité de la nationalisation de toutes les mines — ; il y a donc impossibilité absolue de raisonner de cette façon. Dans le premier cas au contraire, il n'y aurait aucun inconvénient à ce que les autorités judiciaires, connaissant des litiges élevés entre particuliers, ne se voient reconnus également ceux afférents aux parties contractuelles des permis d'exploitation de mines. Cependant l'Administration ne voudra jamais l'admettre.

Il faudra donc conclure, et c'est là la solution exacte à notre avis, que l'attribution de compétence au Conseil d'Etat est beaucoup plus large que celle admise couramment. A titre indicatif, nous croyons que l'on peut affirmer que la compétence du Conseil d'Etat s'étend à l'interprétation, de tous les actes administratifs quels qu'ils soient, d'autorité ou contractuels, la seule exception étant relative au contentieux des contrats passés par les organes administratifs subalternes, contrats qui se rapportent exclusivement à leur domaine privé.

On voit par là que cette question dépasse largement les bornes de cet ouvrage ; de plus aucune décision juridictionnelle n'étant intervenue, tout ce qui précède ne constitue que de simples présomptions, le cas de changement complet de jurisprudence n'est en effet pas si rare à notre époque ; c'est pourquoi nous n'avons pas cru devoir y consacrer un long développement.

Nous ne pensons pas, cependant, qu'un revirement de jurisprudence puisse être envisagé. Il est à peu près impossible en pratique qu'une juridiction autre que le Conseil d'Etat, se saisisse d'une cause de cette nature, et cela pour plusieurs raisons. On a d'abord dit¹ que le Conseil d'Etat devait être compétent en vertu de l'adage : « ejus est interpretari, cujus condere legem » ; or, cela peut bien s'appliquer dans certains cas, mais pas dans tous. En effet

1. Cuvillier, *Législation minière et contrôle des mines*, 2^e éd., 1929, p. 69.

dans le système de concessions antérieur à 1919, des charges équivalentes en pratique à celles imposées par des clauses contractuelles, étaient établies, cependant le Conseil d'Etat n'y avait pas participé. De plus, d'après cette théorie, le recours en interprétation d'un permis ordinaire devrait être présenté au Ministre et non au Conseil d'Etat ; ce recours existe bien effectivement, mais c'est un simple recours gracieux existant corrélativement avec celui que nous étudions ici. Nous ne retiendrons donc que les deux raisons suivantes. D'une part, l'histoire nous montre qu'en pareil cas les autorités judiciaires ont toujours été maintenues à l'écart de ces causes ; pendant longtemps même il n'existait pas de recours contentieux contre les actes de l'Administration, un simple recours gracieux à l'autorité qui les avait édicté était possible ; plus tard lorsque le recours contentieux fut admis, il devait être normal de le réserver aux seules juridictions administratives. D'autre part, si la distinction que nous avons faite entre la partie contractuelle et la partie d'autorité d'un permis d'exploitation, est relativement facile en théorie, la discrimination est d'autant moins aisée en pratique que la loi n'a reconnu qu'une seule sorte de permis ; ce sera même généralement cette distinction qui formera le fond du litige, aussi sera-t-il toujours facile de trouver des arguments pratiques pour la reconnaissance de la compétence de Conseil d'Etat.

b. Recours en pleine juridiction

Ces recours, en eux-mêmes, n'offrent aucune difficulté.

Il faut d'abord mettre à part certaines causes qui ont été attribuées spécialement à des juridictions particulières. Ce seront, par exemple, celles qui se rapportent à la connaissance des contestations relatives au régime fiscal : la loi de 1927 et son règlement d'administration publique se reportant à l'article 3 de la loi de 1922, qui lui-même décide que ces taxes sont régies par le droit commun des contributions directes, il s'en suit que le Conseil de Préfecture est compétent à leur égard. De même l'article 3 de la loi

de 1927, renvoyant à l'article 46 de la loi de 1810, rend la même juridiction compétente pour tout ce qui est relatif aux questions d'indemnités à payer par le titulaire du permis à raison des recherches ou travaux antérieurs au permis d'exploitation ; ces dernières questions ne devront d'ailleurs presque jamais se présenter puisque nous avons vu que c'était normalement à l'inventeur que le permis devait être délivré.

Pour les autres causes, il suffit de distinguer le cas où le titulaire du permis agit comme un simple industriel ordinaire, de celui où il s'agit en tant qu'exploitant de mines. Dans le premier cas, il n'y a aucune raison d'admettre une attribution de compétence des tribunaux administratifs, ce sera le droit commun qui s'appliquera. Dans le second cas, au contraire, pour agir en tant qu'exploitant, le titulaire du permis d'exploitation devra d'abord exciper de son titre et, comme il faudra, avant même d'envisager le litige au fond, commencer par interpréter son titre, — cette expression, étant prise dans son sens le plus large —, les seules juridictions qui pourront être compétentes seront, comme nous venons de le voir précédemment, les juridictions administratives.

c. Recours pour illégalité

Enfin, il nous faut signaler une sorte particulière de recours en annulation qui ne pourra être utilisé que devant le Conseil d'Etat et qui concerne les litiges où le demandeur agit sans droit, mais uniquement en vertu d'un intérêt quelconque pouvant être insignifiant : le recours pour excès de pouvoir. Dans ses formes et conditions les plus récemment admises, il ne fait pas de doute que ce recours pourra être de grande utilité dans les cas où l'Administration tenterait d'abuser de son pouvoir discrétionnaire.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, aucune solution positive n'a encore été enregistrée, dans quelque cas que ce soit, au sujet d'un permis d'exploitation ; aussi avons nous dû nous contenter de rappeler les grandes lignes de la matière qui dépasse de beaucoup celle du régime du permis d'exploitation.

CONCLUSION

CONCLUSION

Avant de conclure et pour ne pas être accusé d'émettre une opinion sinon non fondée, du moins non soutenue par la pratique, nous croyons devoir faire connaître quels ont été jusqu'ici les résultats obtenus par le régime des lois de 1927-1930.

Nous avons vu que cette législation était applicable tant en France qu'en Algérie.

Nous n'avons pu procurer les renseignements relatifs aux cas qui ont pu se révéler dans cette colonie pourtant si proche de la métropole ; il ne nous paraît cependant pas risqué de croire qu'ils doivent être semblables à ceux obtenus en France ; même en raison de l'hostilité que le Gouvernement Général de cette colonie a témoignée vis-à-vis d'une partie de cette législation, il ne nous semblerait pas anormal que les résultats y soient encore plus médiocres.

Nous nous bornerons donc à exposer les résultats acquis en France, et, comme leur nombre n'est pas très élevé, nous les indiquerons tous.

Les résultats pratiques.

Rappelons que la loi essentielle qui créa le régime du permis d'exploitation est du 28 juin 1927, que les décrets d'administration publique prévus pour son application sont tous contenus dans le décret du 29 avril 1928, enfin qu'une loi du 9 février 1930 a complété ce régime sur certains points, permettant la réversibilité des concessions de 1919 en permis d'exploitation.

Etant donnée la date de la loi et surtout celle du décret d'application qui n'est intervenu qu'environ une année

après il ne faut pas s'étonner qu'il faille attendre le 28 avril 1929 pour voir le Journal Officiel publier le premier décret du 28 mars 1929, attribuant un permis d'exploitation.

Celui-ci a été accordé pour un gisement d'antimoine et substances connexes s'étendant, sous une surface de 132 hectares, dans le département de la Charente.

Pendant la même année des permis ont été délivrés :

— le 6 juin deux permis au même demandeur sur des surfaces de 9 et 4 hectares, dans le département de l'Indre, pour du manganèse,

— le 22 juin, sur une surface de 1265 hectares, dans les départements de l'Ille-et-Vilaine et de la Mayenne, pour du fer,

— également le 22 juin, sur une surface de 370 hectares dans le département de la Haute-Vienne, pour de l'or et substances connexes,

— le 25 août, sur une surface de 600 hectares, dans le département de la Loire, pour du plomb, du zinc et autres substances,

— le 20 septembre, sur une surface de 324 hectares, dans le département du Gard, pour de l'arsenic et autres substances,

— le 9 octobre, sur une surface de 16 hectares, dans le département de la Meurthe-et-Moselle, pour du fer.

Cette même année a connu un seul exemple de rejet.

Pendant l'année 1930 les deux seuls permis suivants ont été délivrés :

— le 19 août, sur 1650 hectares situés dans le département de l'Ain, pour des calcaires et schistes bitumeux,

— et le 7 octobre, sur 1956 hectares dans le département de la Lozère, pour du plomb argentifère et autres substances.

Cette année a vu en revanche le rejet de six demandes.

Pour l'année 1931, nous n'avons pas encore eu connaissance de délivrance de permis.

En résumé donc, neuf permis ont été attribués depuis plus de quatre années et pendant ce même laps de temps, sept demandes ont été rejetées. On voit par là que l'af-

fluence des sollicitations pour bénéficier de la nouvelle législation n'a pas été considérable. De plus, on pourra remarquer que, depuis dix huit mois, aucune réversibilité n'a encore été enregistrée. Il est bon de comparer surtout ce dernier chiffre avec les indications officielles, — qui par conséquent ne peuvent être contestées, — que nous relevons dans le rapport de la Commission des Mines de la Chambre, lors du vote de la loi de 1930 : sur 110 concessions instituées depuis 1919, il n'y en avait, en 1926, que 53 en exploitation, Or, aujourd'hui avec la crise économique, la situation s'est certainement aggravée. En tous cas, 57 concessionnaires étaient susceptibles de demander la conversion de leur titre, aucun ne l'a fait. Peut-on croire à une simple négligence qui irait jusqu'à un oubli total de leurs intérêts, ou faut-il penser plutôt qu'après étude approfondie, ces concessionnaires ont préféré conserver leur situation, plutôt que prendre un état juridique dont les résultats seraient aléatoires et qui aboutirait, dans tous les cas, à l'extinction de leur droit à brève échéance ?

Reprenons la liste des permis existants et voyons quelle est la situation de leur détenteur.

D'une enquête à laquelle nous nous sommes livré, il résulte qu'à l'heure actuelle sur les neuf permis qui ont été délivrés, un seul a pu donner réellement lieu à une exploitation proprement dite. A cause d'ailleurs de sa situation toute particulière, nous allons indiquer le cas en présence duquel on se trouve :

Une société exploitant déjà une minière de fer, trouva à l'intérieur de cette minière deux amas de minerai de manganèse. D'une part, la disposition des amas de minerai de manganèse ne permettait pas de considérer techniquement ce dernier comme substance connexe de la minière de fer ; d'autre part, la législation des minières n'étant applicable qu'aux seuls minerai de fer et d'aluminium, il était impossible de procéder à l'exploitation du minerai de manganèse, soit après une simple déclaration au Préfet, soit après une autorisation, qui ne pouvait être donnée par celui-ci.

Avant 1927, le seul moyen d'utiliser ces substances

consistait donc à se les faire concéder ; le régime du permis d'exploitation a donné un autre moyen pour arriver au même résultat et l'entreprise qui en bénéficie trouve le régime très intéressant tant à cause des facilités d'obtention du permis qu'en raison même du régime fiscal de celui-ci.

Nous constatons seulement le fait qu'en cette circonstance il n'y avait pas lieu d'envisager de frais d'établissement ni de frais généraux spéciaux à l'exploitation du minerai de manganèse et que la faible importance des amas permettait d'envisager techniquement l'épuisement total en moins de trois ans. En quelque sorte, toutes les charges et tous les risques inhérents au régime du permis d'exploitation se trouvaient écartés, aussi avons-nous pu dire qu'il s'agissait d'une situation vraiment exceptionnelle.

En revanche, tous les autres permissionnaires nous ont fait connaître qu'ils ne pouvaient encore envisager une réelle exploitation. Tous estiment que le régime fiscal du permis d'exploitation est trop lourd. Une des plus grandes Sociétés Métallurgiques nous a même suggéré, sur ce point, l'idée que le rigorisme de ce régime avait pu être prévu pour inciter fortement le titulaire du permis d'exploitation à demander le plus rapidement possible, en échange, une concession. Si à vrai dire, c'est là l'impression générale que la loi de 1927 a produite sur les exploitants déjà en activité, en comprend aisément que la loi de 1930 ne reçoive pas fréquemment application. Enfin un certain nombre de permissionnaires nous ont fait part qu'à leur avis l'Administration se montrait moins « tracassière » pour l'obtention d'un permis, que pour celle d'une concession.

Valeur de la législation de 1927-1930.

Ayant ainsi analysé les résultats pratiques obtenus par le régime du permis d'exploitation ainsi que l'impression qu'il avait provoqué chez les intéressés, nous allons pouvoir conclure ce travail, avec plus de certitude.

La loi de 1919, modifiant le régime des concessions, votée juste après guerre, à une époque économiquement très troublée, s'était bientôt montrée inapplicable dans bien des cas ; de nombreuses concessions, — plus de moitié de celles accordées, — restaient inexploitées et de nombreux gîtes connus ne se voyaient l'objet d'aucune sollicitation d'exploitation. Le législateur avait reconnu peu après que cette situation avait une double cause : d'une part, la difficulté d'obtenir une concession et le rigorisme de ce mode d'exploitation ; d'autre part, l'accumulation de charges trop lourdes sur le concessionnaire. La loi de 1927 devait remédier à cet état de choses ; ce résultat a-t-il été atteint ?

Les études que nous avons faites d'un point de vue purement théorique, l'énumération des cas qui se sont présentés en pratique et l'analyse des renseignements que les bénéficiaires ont bien voulu nous communiquer ne laissent subsister aucun doute à cet égard.

D'un point de vue théorique, on peut adresser à cette législation le même reproche qui malheureusement s'applique à beaucoup de lois modernes. On a négligé de préciser les points fondamentaux et nous avons vu que, de ce fait il était impossible de déterminer avec certitude la nature juridique des liens existant tant entre l'Etat et le concessionnaire, qu'entre ce dernier et certains particuliers. On peut rattacher à cet ordre d'idées le défaut de distinction entre ce que nous avons été amené à appeler permis ordinaire et ce que nous avons dénommé permis spécial ; chacun se rapportant à un principe différent qui semble être, pour le premier, celui de la loi de 1810 et, pour le second, celui de la loi de 1919, nous ne croyons pas qu'il soit possible de décider si la loi de 1927 constitue ou non un revirement législatif, comme la loi de 1922 aurait pu le laisser supposer. Enfin pour les mêmes raisons, il n'est pas possible de décider si la réforme de 1927 se place, dans son ensemble, dans le cadre du mouvement général de législation qui se dessine depuis un siècle, ou si au contraire elle constitue une réaction.

D'un point de vue pratique, nous avons vu qu'après

avoir accordé les droits apparemment les plus généraux au titulaire du permis d'exploitation, on les lui avait considérablement restreints par suite de conditions multiples et rigoureuses et qu'en revanche on avait accumulé sur lui le maximum de charges et d'obligations ce qui rendait son droit extrêmement aléatoire. On a ainsi détruit presque entièrement le meilleur moyen de stimulation pour l'exploitant : l'intérêt. Aussi ne faut-il pas s'étonner outre mesure que cette législation ait provoqué peu d'empressement.

Est-ce à dire qu'elle soit astreinte à rester d'une inapplicabilité radicale ? Nous n'allons pas jusqu'à le soutenir.

D'abord, nous avons vu qu'il y avait déjà eu un cas où son application avait rendu un grand service, il se pourrait que d'autres cas semblables se révèlent encore ; ce n'est toutefois pas de cela dont nous voulons parler, car si une loi ne devait s'appliquer que dans des cas aussi exceptionnels nous n'en verrions pas l'absolue nécessité.

En outre, nous croyons qu'en elle-même cette loi est capable d'apporter quelques résultats heureux dans l'ensemble de la législation minière ; cela à deux points de vue.

D'une part, le législateur a posé, en principe, que le système actuel des permis de recherches et des concessions ne pouvait s'appliquer qu'à un nombre très restreint d'exploitations ; si les résultats escomptés du régime du permis d'exploitation ne sont pas atteints, une réforme des anciennes institutions sera à envisager ; or celle-ci se répercutera nécessairement sur le régime du permis d'exploitation dans un sens favorable.

D'autre part, en laissant, de côté la question de législation, nous croyons que la loi de 1927 peut être de quelque utilité dans son état actuel, mais seulement sous certaines conditions.

De notre exposé il résulte que l'ensemble des charges de l'exploitant peut se diviser en deux parties :

D'abord, les charges qui sont fixées uniquement par la loi, charges inévitables mais heureusement peu nombreuses, elles se résument d'ailleurs surtout dans l'impôt. Nous avons montré que celui-ci était très lourd, mais,

dans beaucoup de cas, ce ne sera pas lui qui mettra obstacle à l'exploitation ; l'exploitant, convenablement outillé économiquement, élèvera ses prix et, en définitive, une stabilisation s'établira au moyen d'une plus value à payer par le consommateur ; tout ira pour le mieux jusqu'à ce qu'il se produise une crise de consommation.

Puis, les autres charges qui proviennent d'obligations exigées par l'Administration. Or, sur ces points, cette dernière a un pouvoir quasi-discrétionnaire ; les directives qu'elle admettra pourront modifier totalement la situation du permissionnaire et, partant, l'étendue d'application de la législation de 1927. Si l'Administration entend imposer à celui-ci les mêmes charges qu'au concessionnaire — ce que la loi lui permet comme nous l'avons vu —, des permis ne pourront être sollicités que dans les cas très rares où les frais d'exploitation seront presque inexistants et la législation sera d'inapplicabilité presque absolue. Si, au contraire, l'Administration adopte une attitude bienveillante et laisse certaines obligations subsister à l'état purement théorique, elle pourra permettre à de nombreuses exploitations d'entrer en activité. En un mot, puisque dans le cas de concession, elle a réussi à transformer presque intégrale le régime très libéral de 1810 en un régime très rigoureux, elle n'a qu'à appliquer des errements inverses pour donner au permis d'exploitation toute l'amplitude dont il est susceptible.

Ceci nous permet la conclusion générale de ce travail.

Si on analyse, d'un point de vue abstrait, la législation et la réglementation du permis d'exploitation dans toute son étendue, on est amené à conclure que ce régime ne sera d'aucune application possible ; en fait, il contiendrait tous les inconvénients de la concession (charges écrasantes) sans en posséder le principal avantage (situation certaine pendant un très grand laps de temps).

En se plaçant sur un terrain plus pratique, on peut remarquer que si l'Administration veut user du large pouvoir qu'elle possède pour alléger la situation légale des titulaires du permis, il ne fait pas de doute que ce régime pourrait être d'une certaine utilité. Mais la tendance de l'Administration va-t-elle aller à la bienveillance ?

L'analyse des cas qui se sont présentés jusqu'ici n'est pas très encourageante et la diminution du nombre des permis accordés pendant ces trois dernières années, corrective à l'augmentation du nombre des refus, semble significative. Cependant, il est peut-être encore trop tôt pour se prononcer, les événements pouvant imposer d'eux-mêmes à l'Administration des directives qu'elle n'a pas jusqu'ici voulu adopter.

Vu :

Le Président de la Thèse,
H. NÉZARD

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
H. NÉZARD

Vu et permis d'imprimer,
Caen, le 1^{er} décembre 1931

Le Recteur de l'Académie, Président du Conseil de l'Université,
Louis MAIGRON

BIBLIOGRAPHIE

PÉRIODIQUES JURIDIQUES

Dalloz périodique, 1927, IV, 352. Loi de 1927 annotée.

Sirey, *Lois annotées* 1928, p. 1349. Loi de 1927 annotée.

Bulletin commentaire des Lois et Décrets d'intérêt général (Paris). 36^e année, n°10, octobre 1929, p. 241. *Permis d'exploitation des mines*.—J. CHATELAIN

PÉRIODIQUES TECHNIQUES

Annales des mines (Dunod Paris), t. XIII, 12^e série, 1^{re} livraison, 1928, p. 5.
Le nouveau régime des permis d'exploitation des mines. — M. LOIRET.

Revue de l'Industrie Minérale (Saint-Etienne), n° 170, 15 janvier 1928, p. 29.
Loi du 28 juin 1927. — P. CHEMINAIS et n° 178, 15 mai 1928, p. 158.
Décret du 29 avril 1928. — P. CHEMINAIS.

Mines, Carrières, Grandes entreprises (Paris), 10^e année, n° 107, septembre 1931, p. 1.

Le permis d'exploitation. — R. L.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

AGUILLON (L.). — *Législation des mines francaises et étrangères*, éd. 1891, 3 vol. et éd. 1903, 2 vol. Beaudry, Paris.

BERTHÉLÉMY (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif*. 11^e éd., 1926, Rousseau, Paris, not. p. 815 et s.

BOCQUET (E.). — *Modifications récentes apportées à la législation minière.*, 1924, Dalloz, Paris.

COLIN ET CAPITANT. — *Cours élémentaire de droit civil francais*. 5^e éd., 1927, Dalloz, Paris, t. I, p. 721.

CRENON (H.). — *Le régime des mines en Angleterre et la question de la nationalisation*, Thèse, Paris, 1921.

CUVILLIER (T.). — *Législation minière et contrôle des mines*. Dunod, Paris. 2^e éd., 1929, revue par H. DE BUTTET,

DALLOZ. — *Répertoire pratique*, t. VIII, Mines et supplément, II, Mines.

HAURIUO (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public*. Sirey, Paris. 9^e éd., p. 896 et s. et 4^e supplément et 10^e éd., p. 777 et s.,

ISAY DR RUDOLF. — *Le droit minier des principaux états civilisés*. Giard, Paris. Traduction A. Ballot, 1930,

LEMONNIER (H.). — *Le nouveau régime des mines en France*, Thèse, Caen, 1920.

LÉVI (G.). — *Précis de législation minière francaise*, 1922, Berger-Levrault, Nancy.

- PLANIOI (M.). — *Traité élémentaire de droit civil*. 9^e éd., 1923, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, p. 744 et s., n^o 2390 et s.
- PLANIOI ET RIPERT. — *Traité pratique de droit civil français*. t. III, « Les Biens » par Picard, Librairie générale de droit et de jurisprudence p. 502 et s.
- ROLLAND (L.). — *Revue de droit public et de la science politique*, Giard, Paris.
— *Les nouvelles concessions de mines*, année 1920, p. 343 et s.
— *Les recherches et l'exploitation des gisements de pétroles*, année 1923, p. 267 et s.
- ROLLAND ET LAMPUÉ. — *Précis de législation coloniale*, Dalloz, Paris, 1931, p. 261-280 et s.
- ROLLAND, LAMPUÉ ET AUTRES. — *Législation et finances coloniales*, 1930, Sirey, Paris, p. 200 à 270.
- SIMÉON (J.). — *Le droit minier dans les possessions françaises*, Thèse, Paris, 1930.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — La législation minière et le droit naturel....	3
§ I. — <i>Comment le problème a jusqu'ici été posé.....</i>	3
A. — Système de l'Assemblée Constituante.....	3
B. — Système doctrinal	4
§ II. — <i>Comment il faut envisager la situation.....</i>	6
A. — Les mines sont-elles des biens?.....	6
B. — Ces biens sont-ils immobiliers, consommables ?.....	8
C. — Ces biens sont-ils appropriables?.....	9
D. — Les mines sont-elles indépendantes de la surface ?....	12
E. — Les limites des données du droit naturel.....	14
F. — La quadridimensionnalité de l'exploitation de mines ..	16
CHAPITRE II. — Les législations minières étrangères-types et leur tendance.....	18
§ I. — <i>Les difficultés rencontrées en législation.....</i>	18
§ II. — <i>Les principales législations minières étrangères.....</i>	19
A. — Législation minière du type anglais.....	20
B. — Législation minière espagnole.....	23
C. — Législation minière du type allemand.....	25
CHAPITRE III.— Les principes de législation minière en France	30
Origine du permis d'exploitation.....	31
SECTION I. — LEGISLATION METROPOLITAINE	31
§ I. — <i>Importance de la loi du 21 avril 1810.....</i>	31
§ II. — <i>Le système de la loi de 1810.....</i>	33
A. — Législation révolutionnaire.....	33
B. — Code Civil.....	35
C. — Loi du 21 avril 1810.....	37
D. — Réformes administratives.....	40

§ III. — <i>Les modifications d'après-guerre</i>	43
A. — Loi du 9 septembre 1919.....	43
B. — Loi du 16 décembre 1922.....	47
C. — Les autres lois.....	49

SECTION II. — *LEGISLATION DANS LES COLONIES FRANÇAISES ET PAYS DE PROTECTORAT* 50

§ I. — <i>L'influence réciproque des législations métropolitaine et coloniale</i>	50
§ II. — <i>Les régimes miniers des différentes colonies</i>	52
A. — Ensemble des colonies sauf : Anciennes colonies, Côte des Somalis, Afrique du Nord.....	53
B. — Colonies particulières : Anciennes colonies, Côte des Somalis, Afrique du Nord.....	56
a) Anciennes Colonies : Antilles, Saint-Pierre et Miquelon, Réunion	57
Le permis d'exploitation.....	57
b) Côte des Somalis.....	58
Le permis d'exploitation.....	59
c) Afrique du Nord.....	60
I. — Maroc	61
Le permis d'exploitation	65
II. — Tunisie.....	67
Le permis d'exploitation.....	69
III. — Algérie	70

PREMIERE PARTIE

LE PERMIS D'EXPLOITATION..... 73

CHAPITRE I. — *Raison d'être et Analyse générale de la loi du 28 juin 1927*..... 75

§ I. — <i>Situation de la réforme</i>	77
§ II. — <i>Avantages et inconvénients des solutions possibles</i>	79
§ III. — <i>La loi du 28 juin 1927</i>	80
A. — Ce qu'on a voulu faire.....	81
Analyse des travaux préparatoires.....	84
B. — Ce qu'on a fait en réalité.....	88
C. — Analyse générale de la loi... ..	90

CHAPITRE II. — *De la nature juridique relative à l'exploitation par permis d'exploitation*..... 93

§ I. — <i>La nature juridique de l'exploitation par permis d'exploitation</i>	94
---	----

§ II. — <i>La nature juridique de l'acte créateur du permis d'exploitation</i>	97
A. — Permis ordinaire.....	99
B. — Permis spécial.....	100
§ III. — <i>La nature juridique du droit résultant du permis d'exploitation</i>	104
A. — Droit réel	106
B. — Droit immobilier	109
C. — Droit temporaire	111
D. — Droit indivisible	113
E. — Droit transmissible	115
F. — Droit non susceptible d'hypothèque.....	123
Privilèges et nantissement sur fonds de commerce.....	131
CHAPITRE III. — <i>Naissance et fin du permis d'exploitation</i>	134
SECTION I. — <i>QUAND Y-A-T-IL LIEU A DELIVRANCE D'UN PERMIS D'EXPLOITATION</i>	134
§ I. — <i>A quelles mines s'applique le permis</i>	134
A. — Nature du gisement.....	135
B. — Constitution du gisement.....	137
a) Critérium de l'importance du gisement.....	138
b) Autorité qui doit le déterminer.....	139
C. — Mines de sel.....	141
§ II. — <i>A qui le permis d'exploitation peut être accordé</i>	143
A. — Les particuliers.....	146
B. — Les collectivités privées.....	148
a) Sociétés	148
b) Associations	149
c) Syndicats professionnels.....	149
C. — Les collectivités publiques.....	151
1° Possibilité d'exploitation.....	151
a) Etat	151
b) Communes et Départements.....	153
c) Syndicats de communes et de départements.....	154
2° Danger spécial au cas d'exploitation par permis.....	154
SECTION II. — <i>COMMENT PREND NAISSANCE ET COMMENT S'ETEINT LE PERMIS D'EXPLOITATION</i>	155
§ I. — <i>La naissance du permis d'exploitation</i>	156
A. — Délivrance du permis.....	156
a) Par qui est délivré le permis.....	156
b) Comment le permis est accordé.....	158
B. — Procédure de la demande.....	163
a) Permis ordinaire	163
b) Permis spécial	171

§ II. — <i>L'extinction du permis d'exploitation</i>	174
A. — Expiration	174
B. — Renonciation	175
C. — Transformation en concession.....	176
D. — Retrait	177

SECONDE PARTIE

LES DROITS ET OBLIGATIONS DU PERMISSIONNAIRE.	179
--	-----

CHAPITRE PRELIMINAIRE. — Le système général de la loi de 1927	181
--	-----

CHAPITRE I. — Les droits du permissionnaire	184
--	-----

<i>SECTION I. — LA PROPRIETE DE LA MINE EXPLOITEE PAR PERMIS ET LE DROIT DU TITULAIRE DU PERMIS D'EXPLOITATION</i>	184
--	-----

A. — Permis spécial.....	187
B. — Permis ordinaire.....	189

<i>SECTION II. — LES DROITS DU PERMISSIONNAIRE</i> ...	192
--	-----

§ I. — <i>Droits à l'encontre de tous</i>	193
A. — Droit d'exploitation.....	193
a) Restriction relative à l'étendue.....	196
b) Restriction relative aux minerais.....	200
B. — Droit de recherches.....	202
a) Recherches des minerais en général.....	202
b) Règles spéciales à certaines substances.....	207
α. — Substances non concessibles.....	208
β. — Hydrocarbures	208
C. — Droit de disposition sur les produits.....	210
a) Substances objet du permis.....	212
b) Substances concessibles.....	212
c) Substances non concessibles.....	216

§ II. — <i>Droits à l'encontre de l'Etat</i>	218
A. — Jouissance du permis pendant la période fixée.....	218
B. — Droits divers.....	222

§ III. — <i>Droits à l'encontre des superficiaires</i>	224
A. — Droit d'occupation temporaire.....	224
B. — Droit d'expropriation.....	228

CHAPITRE II. — Les obligations du permissionnaire	229
<i>SECTION I. — OBLIGATIONS GÉNÉRALES.....</i>	<i>231</i>
A. — Nécessité de l'exploitation.....	232
Retrait du permis.....	237
B. — Bonne utilisation du gisement et conservation de la mine.....	240
a) Que faut-il entendre par conservation.....	241
b) Les renvois de la loi de 1927	244
C. — Sécurité publique et sûreté des ouvriers.....	246
<i>SECTION II. — OBLIGATIONS ENVERS L'ÉTAT DOMAINE.....</i>	<i>246</i>
§ I. — <i>Les différents régimes financiers d'exploitation de mines.....</i>	<i>248</i>
A. — Le régime financier en 1914.....	249
B. — Le régime financier actuel.....	252
a) Concession antérieure à 1919.....	252
b) Concession postérieure à 1919.....	255
c) Permis d'exploitation.....	257
α. — Permis ordinaire.....	257
β. — Permis spécial.....	259
d) Régimes spéciaux	261
α. — Schistes et autres.....	261
β. — Hydrocarbures	262
§ II. — <i>Comparaison du régime du permis d'exploitation avec les autres régimes financiers des mines.....</i>	<i>264</i>
A. — Les impôts.....	367
a) Redevance fixe.....	268
b) Redevance proportionnelle.....	270
B. — Les obligations contractuelles.....	276
a) Participation de l'Etat aux bénéfices.....	276
b) Participation du personnel.....	283
C. — Conclusion sur le régime financier du permis d'exploitation	286
<i>SECTION III. — OBLIGATIONS ENVERS LES SUPERFICIAIRES LA REDEVANCE TREFONCIÈRE.....</i>	<i>287</i>
CHAPITRE III. — Le contentieux en matière de permis d'exploitation	192
a) Recours en interprétation.....	295
b) Recours en pleine juridiction.....	299
c) Recours en illégalité.....	300
CONCLUSION.....	301
Les résultats pratiques.....	303
Valeur de la législation de 1927-1930.....	306
BIBLIOGRAPHIE.....	311

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE LABEURS —

F. BOISSEAU

34, rue du Taur TOULOUSE

